

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS

Eraõiguse instituut

Merilin Kuusler

VASTASTIKUNE KINDLUSTUSSELT KUI ALTERNATIIV  
KINDLUSTUSAKTSIASELTSILE

Magistritöö

*mag. iuris* Olavi-Jüri Luik

Tallinn 2012

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

05.05.2012.

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1. VASTASTIKUSE KINDLUSTUSTEGEVUSE MÕISTE JA AJALUGU .....	9
1.1. Vastastikuse kindlustustegevuse mõiste .....	9
1.2. Vastastikuse kindlustustegevuse ajalugu Eestis .....	11
1.3. Kindlustusaktiaseltsi ja vastastikuse kindlustusseltsi võrdlev analüüs .....	17
1.3.1. Üdised erinevused .....	17
1.3.2. Asutamine ja kapitali kogumine .....	23
1.3.3. Vastastikuse kindlustusseltsi liikmed ja nende vastutus .....	28
1.3.4. Teenuse hind .....	32
2. VASTASTIKUSTE KINDLUSTUSSELTSIDE ERINEVAD LIIGID JA REGULATSIOON EUROOPA LIIDU LIKMESRIIKIDES .....	35
2.1. Vastastikuste kindlustusseltside erinevad liigid .....	35
2.1.1. Üleriigiline vastastikune kindlustusselts .....	35
2.1.2. Kohalik vastastikune kindlustusselts .....	37
2.1.3. Vastastikune ravikindlustusselts .....	39
2.1.4. P&I klubid .....	41
2.2. Õigusraamistik ja roll Euroopa Liidus .....	44
2.2.1. Põhiprintsiibid .....	44
2.2.2. Võrdlus Euroopa Ühistuga (SCE) .....	45
2.2.3. Ühisregulatsiooni (SME) loomeprobleeme .....	48
2.2.4. Roll sotsiaalmajanduses ja kodanikuühiskonnas .....	52
1. VASTASTIKUSE KINDLUSTUSSELTSI ASUTAMISE TAAS SEADUSTAMISE VAJADUS JA VÕIMALUSED EESTIS .....	54
1.1. Vastastikuse kindlustustegevuse võimalused erinevates ühiskondlikes vastasseisudes ....	54
1.2. Ettevõtlusvabaduse võimalik rikkumine .....	60
1.3. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivide ülevõtmise problematika .....	64
1.4. Õigustehnilised lahendused .....	66
KOKKUVÕTE .....	71
SUMMARY: MUTUAL INSURANCE COMPANY AS AN ALTERNATIVE TO A PUBLIC LIMITED INSURANCE COMPANY IN ESTONIA .....	75
KASUTATUD ALLIKMATERJALID .....	78

KASUTATUD NORMATIIVAKTID .....	82
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	83
LISA 1: <i>De lege ferenda</i> .....	84
LISA 2: Seletuskiri kindlustustegevuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde.....	86

## SISSEJUHATUS

Uurimustöö eesmärgiks on vastastikune kindlustusselts (ing.k. *mutual insurance*, sks.k. *gegenseitige versicherung*, sm.k. *keskinäinen vakuutusyhtiö* või *vakuutusyhdistys*) kui võimalik alternatiiv kindlustusaktiaseltsile. Kuigi Eesti Vabariigis (edaspidi *Eesti*) on ühistuline tegevus kohati suhteliselt aktiivne<sup>1</sup>, on siiski valdkondi, kus ühistuline tegevus teistes riikides toimib kuid Eestis mitte. Üheks niisuguseks valdkonnaks on kindlustus, millel on ajalooliselt olnud just ühistuline taust. Kehtiv kindlustustegevust reguleeriv kindlustustegevuse seadus (edaspidi *KindlTS*) lubab kindlustusandja asutada ainult aktsiaseltsina või Euroopa äriühinguna (SE). Teised ärivormid ei ole lubatud<sup>2</sup>. Seevastu Euroopa Liidus (edaspidi *EL*) tegutses 2004 aastal 7180 litsentseeritud kindlustusseltsi, millest 70% tegutses vastastikuse kindlustusseltsi vormis<sup>3</sup>. Aastal 2008 kogutud andmete põhjal tehtud uuringust selgub, et suurim vastastikuste kindlustusseltside turuosa on Soomes, kus vastastikuste elukindlustusseltside turuosa hõlmab 80% turust ning varakindlustus ligi 50% turust.<sup>4</sup> Kui ravikindlustusseltsid välja arvata, koguvad vastastikused kindlustusseltsid Euroopa Liidus kindlustusmakseid summas ca 300 miljardit EUR-i aastas<sup>5</sup>. Vastastikused kindlustusseltsid on Eesti naabermaadest näiteks: Soomes - *Tapiola* ja *Fennia*, Norras - *Gjensidige*, Rootsis - *Lämförsäkringar*<sup>6</sup>, Swedbanki suurim omanik 9,45%-ga aktsiatest on Rootsis vastastikune kindlustusselts *Folksam*<sup>7</sup>. EL-i õigusruumis tegutsevad vastastikused kindlustusseltsid pakuvad ühenduse tasandil kõiki liiki kindlustusteenuseid, mis puudutavad vara- ja elukindlustust ning võivad aktiivselt tegutseda ravikindlustuse turul või pakkuda

---

<sup>1</sup> Hoiu-laenuühistute Liit. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.hoiu-laenu.ee/>, Korterühistute Liit. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ekyl.ee/>

<sup>2</sup> Eestis saab kindlustustegevuse seaduse (RT I, 02.11.2011, 6) § 3 lg 2 kohaselt kindlustusandja asutada ainult aktsiaseltsina või Euroopa äriühinguna, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. Ühegi seadusega muud versiooni ette nähtud käesoleval ajal ei ole.

<sup>3</sup> Mutual insurance in figures. Executive summary from the 2007 study produced by AMICE's predecessor association. AISAM 2007. Lk 19 ja 20. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.aisam.org>, 01.02.2012

<sup>4</sup> The market share of Mutual and Cooperative insurance in Europe 2008. AMICE Publication 2010. Lk 7 Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.amice-eu.org/publications/studies\\_reports.aspx](http://www.amice-eu.org/publications/studies_reports.aspx), 16.12.2011.

<sup>5</sup> The role of mutual societies in the 21st century, European Parliament, Directorate general for internal policies, Policy department: A economic and scientific policy. STUDY, IP/A/EMPL/ST/2010-004, PE 464.434. July 2011. Lk. 24.

<sup>6</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.tapiola.fi/www/Yksityisasiakkaat/Vakuutukset/etusivu.htm>, <http://www.fennia.fi/>, <http://gjensidige.no/>, <http://www.lansforsakringar.se/privat/sidor/default.aspx?showMap=1>, 21.12.2011.

<sup>7</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.folksam.se/omoss/dethararvi/koncernledningochstyrelser>, 21.12.2011.

pensionikindlustust.<sup>8</sup> *Association of Mutual Insurance and Cooperatives in Europe* (edaspidi AMICE) poolt läbiviidud uuring näitab, et Euroopa vastastikused mitte-elukindlustusseltsid edestasid 2004.a. seisuga vastastikuseid elukindlustusseltse 10%-ga.<sup>9</sup> Samas on Eesti EL-i üks viiest liikmesriigist, kus vastastikuse kindlustusseltsi asutamine ei ole seadustatud<sup>10</sup>.

Eeltoodu põhjal saab esitada küsimuse, miks kaasaegne Eesti õigus- ja majanduspoliitika eitab omamaist vastastikust kindlustustegevust? Eesti kaasaegses õiguskirjanduses ei ole antud kindlustusandja ärivormi uuritud. Samuti ei ole uute kohustuslike kindlustusliikide väljatöötamise käigus isegi mitte kaalutud antud alternatiivi, kui tarbijaid majanduslikult vähemkoormavat võimalust.

Arvestades kindlustuse olulist rolli majanduses ja teatud kindlustusliikide kohustuslikkust, saab esitada küsimuse, kas on õigustatud olukord kus Eesti tarbijale on kättesaadav ainult kasumile<sup>11</sup> suunatud kindlustustegevus? Autor möönab, et ka omanikutulu teenimisele orienteeritud kindlustusaktiaseltsidel on täita oluline roll kindlustusturul ning ei sea kuidagi kahtluse alla antud tegutsemisvormi teatavaid eeliseid. Autori eesmärgiks on uurida erinevaid vastastikuste kindlustusseltside liike ja levikut ning analüüsida, kas ka Eestis peaks taastubama asutada vastastikuseid kindlustusseltse.

Uurimustöö eesmärgi saavutamiseks analüüsib autor Eestis ajalooliselt toiminud kindlustussüsteemi, olukorda EL-i liikmesriikide kindlustusvaldkonna õiguslikus raamistikus ja liikmesriikide siseriiklikku õiguskorda. Samuti Eestis esinevaid võimalike probleeme ja ühiskondlikke vastasseise, kus vastastikused kindlustusseltsid võiksid olla sobivaks alternatiiviks lahenduse leidmisel.

---

<sup>8</sup>The role of mutual societies in the 21st century. European Parliament. Directorate general for internal policies. Policy department: A economic and scientific policy. STUDY. IP/A/EMPL/ST/2010-004, PE 464.434. July, 2011. Lk. 16.

<sup>9</sup> AISAM, 2007. Viidatud töö, lk 20.

<sup>10</sup>Euroopa Komisjoni andmetel ei eksisteeri vastastikuseid kindlustusseltse EL-i 27-st liikmesriigist vaid Küprosel, Tsehhis, Eestis, Leedus ja Slovakkias. European Parliament. 2011, lk. 7

<sup>11</sup>2011 kogusid Eestis registreeritud kahjukindlustuse aktiaseltsid kindlustusmakseid (tuh EUR) 216 277.5 EUR ja elukindlustuses 65 926.2 EUR. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>, 24.04.2012. Eesti registreeritud aktiaseltsid teenisid 2011 aastal kahjukindlustuses kasumit 38.863.0 EUR ja elukindlustuses 12.178.0 EUR. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.fi.ee/koond/elu\\_kasum.php](http://www.fi.ee/koond/elu_kasum.php), 13.12.2011. Võrreldes näiteks Soomega ([http://www.finanssivalvonta.fi/en/Statistics/Insurance\\_market/Insurance\\_companies/Documents/Non\\_life\\_insurance\\_2010.xls](http://www.finanssivalvonta.fi/en/Statistics/Insurance_market/Insurance_companies/Documents/Non_life_insurance_2010.xls), 26.01.2012) on Eestis kindlustustegevus oluliselt kasumlikum.

Käesoleva uurimuse struktuur on ehitatud üles järgnevalt. Töö on jaotatud kolmeks peatükiks. Eesmärgiga avada uuritava temaatika piire, uurib autor esimeses peatükis vastastikuse kindlustustegevuse ajalugu Eestis, analüüsib vastastikuse kindlustustegevuse mõistet ning selle äriühingu vormi eeliseid ja puudusi võrreldes kindlustusaktsiaseltsiga. Teises peatükis uurib autor kaasajal EL-is levinumaid vastastikuste kindlustusseltside liike ja teenuste ulatust, analüüsides kas ja milliseid neist võiks Euroopa eeskujul rakendada Eesti kindlustussüsteemis. Peatüki teises pooles analüüsib autor ühenduse ülese regulatsiooni loomist ning uurib kuidas liikmesriigid on vastastikuste kindlustusseltside tegevust siseriiklikkus õiguses reguleerinud. Kolmandas peatükis analüüsib autor kehtiva kindlustustegevuse seaduse võimalikku vastuolu põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabadusega ja Eesti õiguses esinevaid ühiskondliku vastasseisu tõttu lahendamata probleeme, kus vastastikuse kindlustustegevuse seadustamine võiks olla üheks võimalikuks lahenduseks. Lõpetuseks analüüsib autor omapoolseid ettepanekuid kindlustustegevust reguleerivate asjakohaste õigusnormide muutmiseks.

Autor esitab uurimustöö eesmärgi saavutamiseks kolm hüpoteesi:

- Kas ajalooliselt Eestis ja kaasajal EL-i liikmesriikides laialdaselt levinud ning Põhjamaades valdavas enamuses olev kodanikuühiskonda toetav vastastikune kindlustusselts, kui äriühing, on kaasaegne (sobilik ja vajalik praegusesse õiguskorda) või on tegemist ajaloolise nähtusega (eelkõige 19 sajandisse kuuluvaga), millel tänapäeva õigus- ja majanduskeskkonnas ei ole enam perspektiivi?
- Kas Eestis hetkel kehtiv eraõiguslike kindlustusseltside asutamist reguleeriva KindlITS § 3 lg 2 on proportsionaalne ja kodanikuühiskonda toetav?
- Kas vastastikuse kindlustusseltsi asutamisevabaduse mittetagamisel on tegemist võimaliku ettevõtlusvabaduse riivega? Kui jah, siis kas tegemist on proportsionaalse ja põhjendatud piiranguga?

Autor kasutab uurimustöö eesmärkide saavutamiseks peamiselt võrdlevat meetodit. Normatiivmaterjalidena on kasutatud eelkõige Eesti ja EL-i kehtivaid õigusakte. Peale normatiivaktide on uurimustöö allikateks ka kohtulahendid, erinevad teadusartiklid, teadustööd ning õiguslane kodumaine kui ka väliskirjandus. Töö kirjutamisel kasutab autor ajalooliste allikatena Eestis enne 1940.a. okupatsiooni välja antud kodumaiseid kirjalike allikaid – raamatuid, perioodikat ja muid väljaandeid. Tulenevalt asjaolust, et vastastikuse

kindlustustegevuse regulatsioon on eelkõige ainult siseriiklik ja lähtudes asjaolust, et Eesti finantssüsteemi mõjutavad enim meie lähinaabrid (Rootsi ja Soome), siis on analüüsimisel võetud allikateks eeskätt antud riikide vastastikuse kindlustustegevuse regulatsioonid.

Autor annab töös analüüsitü põhjal omapoolse hinnangu Eesti kindlustussüsteemi tarbijasõbralikumaks kujundamise võimalustest, tehes ühtlasi ettepanekud kehtiva kindlustustegevuse seaduse muutmiseks. Autor esitab konkreetsed seadusemuudatuse ettepanekud magistritöö lisana *de lege ferenda* vormis.

Käesolev diplomitöö baseerub osaliselt töö autori, Olavi-Jüri Luik ja Anu Kõve ühisuurimusel, mille raames on esitatud kaks analoogse teemaga artiklit teadusajakirja *Juridica*. Tegemist on antud uurimuste edasiarendusega keskendudes Eestile.

Autor soovib tänada oma juhendajat vandeadvokaat Olavi-Jüri Luike, kes on andnud töö kirjutamisse suure panuse.



# 1. VASTASTIKUSE KINDLUSTUSTEGEVUSE MÕISTE JA AJALUGU

## 1.1. Vastastikuse kindlustustegevuse mõiste

Kaasaegses Eesti õiguskirjanduses ei ole vastastikust kindlustustegevust analüüsitud. Samaaegselt on valdavas enamuses Euroopa liikmesriikidest ühistegevuslikel alustel toimiv vastastikune kindlustustegevus laialdaselt levinud. Seetõttu peab autor vajalikuks analüüsida teemat sissejuhatavas osas vastastikuse kindlustustegevuse mõistet ja ajalugu, eesmärgiga avada uuritava temaatika piire.

Mõistet *vastastikune kindlustus* ka *ühistikindlustus* ning *ühistegeline kindlustus* (ing.k. *mutual insurance* või ka lühendatult *mutual*) on määratletud ajalooliselt järgnevalt:

Enne 1940.a. väljaantud eestikeelses kirjanduses kirjeldatakse ühistulist (*ühistegelist*) kindlustust järgmiselt: „*peab kindlustus ühistegelisel alusel teostuma, langevad kõik kasud ja kahjud, mis kindlustuse teostamine toob, täielikult kindlustuse tarvitajatele*“.<sup>12</sup> Ühistegevus kannab endas põhijoonena selle liikmete millestki osasaamise vajadust. Eestis enne nõukogude okupatsiooni eelset aega kehtinud seaduste kohaselt tunnustatakse ühistegevuse alusel tegutsevaks muutuva koosseisu ja kapitaliga äriühing, kelle eesmärgiks on kaasa aidata oma liikmete materiaalseks hüvanguks mitmesuguste majanduslike ühissettevõtmete töö organiseerimise teel. Ühistegevus on vaba koondus liikmete ja kapitali muutuva koosseisuga, kes ei püüa rikastumisele, vaid oma seisukorra ja majapidamise parandamisele.<sup>13</sup>

Tänapäeval kirjeldab Euroopa Komisjon neid ühendusi, kui vabatahtlike isikute gruppe, kelle peamiseks eesmärgiks on tegutseda selle liikmete huve silmas pidades, mitte üksnes kasumi teenimise eesmärgil. Liikmed tegutsevad solidaarsuspõhimõttest lähtuvalt ning võtavad osa kindlustusseltsi juhtimisest. Komisjon möönab, et tulenevalt liikmesriikide siseriikliku regulatsiooni eripärade tõttu esineb ühistegevusel põhinevate kindlustusseltside liigi ühetaolisel määratlemisel arvestatavaid erinevusi.<sup>14</sup> Näiteks on liikmesriike, kus vastastikust kindlustusseltsi kirjeldatakse kui ühistut (Euroopa ühistu, SCE).<sup>15</sup>

<sup>12</sup>R. Karras. Kindlustus-Käsiraamat. Kohalikkudele ühistegeliste kindlustusseltsidele. Tallinn, 1926. Lk 15.

<sup>13</sup>J. Tõnisson. Ühistegevuse üldkurus. I ja II osa. Tartu, 1936. Lk 1-5.

<sup>14</sup>European Parliament. 2011, lk. 7, 19, 22.

<sup>15</sup>Euroopa Nõukogu määrus. EÜ nr 1435/2003. Euroopa ühistu (SCE) põhikirja kohta.

Temaatika paremaks mõistmiseks vajavad vahetegemist mõisted vastastikune kindlustusselts (ing.k. *mutual insurance company*) ja ühistu/vastastikune ravikindlustusselts (ing.k. *mutual benefit society or health mutual*). Viimane eksisteerib mitmetes EL-i liikmesriikides. Tegemist on eelkõige ühendusega, mis tegeleb tervise- ja muude sotsiaalkindlustusteenustega, kindlustades sotsiaalseid riske nagu haigus, töövõimetus ja pensioni iga.<sup>16</sup>

AMICE on määratlenud oma definitsiooni, mille kohaselt peetakse vastastikuseks kindlustusseltsiks äriühingut, mis on selle liikmete omandis ning mis tegutseb selle liikmete huvides. Kindlustusvõtjad on samaaegselt enesele kindlustusandjad.<sup>17</sup>

Vastavalt Eesti KindlTS § 3 lg 2 võib kindlustusandja asutada ainult aktsiaseltsina või Euroopa äriühinguna.<sup>18</sup> Teised ärivormid ei ole lubatud. Näiteks tegutsevad Euroopa äriühingu vormis kehtiva tegevusloa alusel järgmised elukindlustusseltsid: *Mandatum Life Insurance Baltic SE*, *Compensa Life Vienna Insurance Group SE* ja *Swedbank Life Insurance SE*.<sup>19</sup>

Kuigi hetkel puudub Eesti õiguses ühetaoliselt mõistetav käsitlus inglise keelsele terminile *mutual insurance*, saab seda autori hinnangul sisust ja toimimispõhimõtetest lähtuvalt Eesti kehtiva õiguse mõttes tõlgendada kui äriseadustiku § 2 lg 1 tulenevat tulundusühistu ärivormi liiki.<sup>20</sup> Mõiste sisustamisel saab tugineda ka 1992.a. kehtinud kindlustusseaduse (edaspidi KindlS) § 37 lg 1, milles sätestatu kohaselt tegutses vastastikune kindlustusselts vastastikuse kindlustamise põhimõttel oma liikmete huvides ja vastutusel.<sup>21</sup>

Autori arvates on tähelepanuväärne, et hoolimata ajastulistest ning territoriaalsetest erinevustest, on vastastikuse kindlustustegevuse mõiste püsinud olulisel määral muutumatu. Vastastikuseks kindlustusseltsiks peetakse reeglina äriühingut, mille liikmed on samaaegselt kindlustusandjad kui ka kindlustusvõtjad ning mille eesmärgiks on tegutseda *non-profit* põhimõttel, eeskätt liikmete huve silmas pidades. Vastastikuse kindlustusseltsi tegevusest kasusaajate ja kindlustatud isikute huvid on kattuvad.

---

<sup>16</sup>European Parliament. 2011, lk. 7, 19, 22.

<sup>17</sup>What is mutuality? AISAM, 2004. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.amice-eu.org/userfiles/file/AISAM\\_What\\_is\\_Mutuality\\_en.pdf](http://www.amice-eu.org/userfiles/file/AISAM_What_is_Mutuality_en.pdf), 09.02. 2012.

<sup>18</sup>Euroopa Liidu määrus. EÜ nr 2157/2001, mis käsitleb euroopa äriühingu (SE) asutamist.

<sup>19</sup>Finantsinspektsiooni veebileht. Turuosaliste nimekirjad. Arvutivõrgus kättesaadav:<http://www.fi.ee/index.php?id=464> , 16.01.2012.

<sup>20</sup>Äriseadustik. Vastu võetud 15.02.1995.- RT I, 02.11.2011, 2.

<sup>21</sup>Kindlustusseadus. Vastu võetud 01.07.2002.-RT 1992, 48, 601.

Lähtudes eelnevast, kasutab autor käesolevas töös edaspidi mõisteid *vastastikune kindlustus* kui ühistegevuslikke põhimõtteid järgiv (*non-profit*) kindlustustegevus ning *vastastikune kindlustusselts*, kui ühistegevuslikel põhimõtetel tegutsev kindlustusselts, mis on tulundusühistu<sup>22</sup>ärivormi üks liikidest.

## **1.2. Vastastikuse kindlustustegevuse ajalugu Eestis**

Erinevalt alternatiivsete kindlustusseltside ebapopulaarsusest tänapäevases Eestis, on kõnealune teema omanud oluliselt laiaulatuslikumat kajastamist nii majandus- kui õigusvaldkonnas enne 1940. aastate nõukogude okupatsiooni. Autori hinnangul väärib alljärgnevalt analüüsimist vastastikuste kindlustusseltside loomine, tegevuspõhimõtted ning areng uurimaks, kas ühistegevuslik kindlustustegevus on üksnes 19. sajandisse kuuluv nähtus, millel tänapäeva majandus ja õiguskeskkonnas ei ole enam perspektiive.

Ühistegevus sai alguse Inglismaalt ning levis Saksamaa kaudu Eestisse. Kõige varasem ja edukam ühistegevus Eestis sai alguse tulekahjude puhul vastastikuse abi andmisega. 19.sajandi II veerandil kutsuti Venemaal ellu mitu kindlustusseltsi, mille äriühingu vormiks oli aktsiaselts. Kindlustusseltsid tegelesid peaaesjalikult kindlustusvõtjate arvelt kasu saamisega, jättes kindlustusteenuse kättesaadavuse rahvale teisejärguliseks. Selle tagajärjel tehti siseministri poolt 1831.a linnadele ettepanek kohalike vastastike kindlustusseltside loomiseks. Varasemad vastastikused tule vastu kindlustamise ühisettevõtted olid „Eestimaa Vastastikune Tulekindlustuse Selts” 1851.a ja „Liivimaa Vastastikune Tulekindlustuse Selts” 1863, mille eesotsas olid balti-saksa mõisnikud. Seoses sellega, et 1831.a. üleskutsele ei reageeritud, esitas siseminister uuesti 1855.a. linnavalitsustele ringkirja vastastike kindlustusseltside loomiseks. Selle tagajärjel asutati Venemaa linnades 17 vastastikust tulekindlustusseltsi, nende hulgas tulekindlustusseltsid Tallinnas ja Tartus. Tallina alevi vastastikune tulekindlustusselts, mis töötas esimese Eesti kindlustusseltsina Eesti iseseisvusajal, kandis nime „Eeks” ning hiljem tegutses nime all „Eeks-Maja”. Aastal 1867 tehti Baltimaa rahvaste talupoegadele tule vastu kindlustamine kohustuslikuks. Selleks, et seaduse alusel nõutava kindlustuse täitmist võimaldada võimalikult paljudele, asutati valdades „Tulekahju kordadel vastastikuse abiandmise seltsid”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>Tulundusühistuseadus. Vastu võetud 19.12.2001.- RT I 2002, 3, 6.

<sup>23</sup>J. Tõnisson. Viidatud töö, lk 74 ja 75.

Eelnevale tuginedes leiab autor, et kindlustuse kättesaadavus potentsiaalsetele kindlustusvõtjatele oli olulisel kohal juba esimeste vastastikuste kindlustusseltside tekkimisel. Kindlustus, mis tehti teatud isikute grupele kohustuslikuks, pidi olema ka kõigile võimalikult hõlpsasti kättesaadav ning võimalikult vähe kulukas, teisisõnu õiglase hinnaga.

Vastastikuse abiandmise seltsid olid enamuses ilma kindla preemiamaksuta ning enamasti ka ilma kindla kapitalita. Tuleõnnetuse puhul jagati abiandmise kohustus liikmete vahel ära. Abiandmine kujutas endast enamasti kahju likvideerimiseks vajaliku ehitusmaterjali muretsemist, kuna rahalist toetust esines harvadel juhtudel. Vastastikuse tule vastu kindlustamise puhuks hakati valdades kindlustusmakseid koguma alles iseseisvas Eestis. Vastastiku abi andmise seltside kõrval tegutses valdades veel Liivi- ja Eestimaa vastastikune tulekindlustusselts, mis pakkusid talupoegadele sundkindlustust tule vastu. „Liivimaa Vastastikuses Tulekindlustuse Seltsis” oli 1869.a. kindlustatud 1080 hoonet, nende hulgas 929 taluhoonet. „Eestimaa Vastastikuses Tulekindlustuse Seltsis” oli 1877.a. kindlustatud 1274 taluhoonet. Kindlustati muuhulgas ka vilja, loomi ja majakraami. Lisaks tule, vilja, loomade ja muu vara kindlustamisele, on 1865.a. tehtud katset luua vastastikust kindlustust rahekahjude vastu. Selleks asutati „Suure-Rõngu Vastastikune Kindlustusselts” rahekahjude vastu. Kindlustusselts seati sisse süsteemil, mille kohaselt iga talupidaja pidi 10 aasta jooksul maksma iga aasta 5 kopikat ühe taalri<sup>24</sup> pealt. Hiljem loodeti selliselt kogunenud kapitalist teha kahjude likvideerimiseks väljamakseid. Suurema kahju tekkimise korral, mille väljamaksmiseks sissemakstud vahenditest ei piisa, otsustati kogukonna vastutusel võtta laenu. Hiljem soovitati asutada vastastikused kindlustusseltsid ka tormi ja piksekahjude vastu kuid need ei leidnud toetust.<sup>25</sup>

Autor leiab, et ühistulise tegevuse üheks tekkimise põhjuseks oli kahtlemata inimeste vajadusest tingitud kooskõlastatud tegutsemine enese elukvaliteedi parandamiseks. Kindlustamist vajavad riskid muutusid ajas pidevalt, mistõttu otsiti võimalusi nende kindlustamiseks vastavalt vajaduse tekkimisele ehk siis, kui risk muutus aktuaalseks. Tulekindlustust saab pidada üheks esimeseks tõsisemaks riskiks, mis on olnud läbi ajaloo kuni tänapäevani üks tõenäolisemalt realiseeruvaid kahjusid ning populaarsemaid kindlustustooteid.

Samas leiab elulaadi vaheldumise tõttu erinevatel ajastutel aset riskide vaheldumine - osa riske langeb ära kuna ei kujuta endast muutunud olmetingimustes enam mingisugust sagedasti esinevat

---

<sup>24</sup> Autori märkus: Taaler – maa hindamise ühik Liivimaal.

<sup>25</sup> J. Tõnisson. Viidatud töö, lk 74 ja 75.

potentsiaalset kahju ning samaaegselt tekib ka juurde, kasvatades tulevaste kindlustusvõtjate hulka, kes sooviksid eraldi kindlustada mõnda kaasaegset ja eriomast riski. Seepärast saab pidada oluliseks võimalust kindlustada nii sagedasti realiseeruda võivaid riske kui ka neid, mille kindlustamist vajab vaid väike osa potentsiaalsetest kindlustusvõtjatest.

Esimese ülemaalse vastastikuse kindlustusseltsina asutati „Eesti Vastastikune Tulekindlustuse Selts” Tartus, mis hiljem hakkas tegutsema kindlustusselts „Eesti” nime all. Ülemaaliselt hakkavad tegutsema veel kindlustusselts „Asunik” 1922.a., kes alates 1924.a. alates tegutses „Talu” ärinime all, 1923.a. „Eesti Ühistegelik Kesk-Selts” ja „Eesti Apteekrite Vastastikune Kindlustusselts” 1926.a. Lisaks tegutses peale viimatinimetatute veel 360 valla vastastikust kindlustusseltsi. Vastastikused kindlustusseltsid pakkusid kindlustusteenust järgmistele kindlustusriskidele: tuli-, elu-, veo-, õnnetuse-, murdvargus-, klaas-, koduloomad ja rahekahjud.<sup>26</sup>

Autor leiab, et Eestis 1900 aastate esimesel poolel tegutsevate vastastikuste kindlustusseltside hulka võib kahtlemata pidada territoriaalselt ja rahvaarvult väikese riigi kohta muljetavaldavaks, mis iseenesest väljendab inimeste selget tahet ühiselt suunatud tegevuse kaudu enese elukvaliteeti parandada. Ühiseks tunnuseks oli see, et tegemist oli lokaalsete kindlustusseltsidega (valdade juures tegutsemine) kuid esines ka suuri üle Eestilise tegevusega vastastikuseid kindlustusseltsi. Tähelepanuväärne on, et ka ametialane vastutuskindlustus (apteekrite kindlustusselts) põhines vastastikusele kindlustusele. Autori arvates saab seda pidada heaks näiteks selle kohta, et ka neid ameteid pidavatel isikutel, kellele ei laiene tänapäeval kohustus sõlmida vastutuskindlustust, oleks võimalik soovi korral enese tegevusest tulenevaid riske õiglase hinnaga kindlustada.

Järgnevalt peab autor vajalikuks põhjalikumalt uurida vastastikuse (ühistegelik) kindlustusseltsi „Eesti” (varasema nimega „Eesti Vastastikune Tulekindlustuse Selts”) loomist ja tegevust, mis loodi aastal 1907. „Eesti” tegutses üle 25 aasta järjest hõlmates pakutavate kindlustusteenustega kogu maad, olles seetõttu üks suurimaid ja jätkusuutlikumaid vastastikuseid kindlustusseltsi. Seetõttu väärib „Eesti” tegevus eraldi esiletõstmist. Tänu pikaajalisele edukale tegutsemisele riigi suurima vastastikuse kindlustusseltsina, võimaldavad selle kohta avaldatud ning tänaseni säilinud mitmesugused materjalid analüüsida vastastikuse kindlustusseltsi asutamist, tegevust ning tegutsemispõhimõtteid.

---

<sup>26</sup>J. Tõnisson. Viidatud töö, lk 74 ja 75.

Vastastikuse kindlustusseltsi „Eesti” rajajad nimetavad oma rahvusliku kindlustusseltsi asutamist eelkõige püüdeks vabaneda võõra eestkoste ning majandusliku ülemvõimu alt. Nimetatud perioodil tegutsesid Eestis kindlustusteenuste pakkujatena peamiselt Vene aktsiaseltsid. Isetegevuse ja omaabi korraldamisega loodeti jõudude ühendamise teel kujuneda suureks jõuks, mis aitaks luua rahvale seni puuduvaid kuid vajalike kindlustusteenuseid. Ühtlasi peeti oluliseks peatada rahaliste vahendite väljavool Eestist võõrale riigile kuulvate kindlustusseltside ülalpidamiseks. Lisaks oli kindlustus kindlustusaktsiaseltside kaudu oluliselt kallim, kui õigustas kahjuproгноos. Võõrsil asuvate teenusepakkujate kasutamise asemel sooviti vastastikuse kindlustustegevuse kaudu pakkuda oma rahvale kindlustusalal iseseisvat tööd ja väärilist tasu. Tegevuse alustamisel sai määravaks teguriks ehitustegevuse hoogne areng Tartu linnas, kus ehitati laenude toel linnajagude mahus uusi elamuid, mille kindlustamisel aktsiaseltsid eriti kõrget kasumiprotsenti küsisid. Tulemusena hakkasid kindlustusmaksed majaomanikel üle jõu käima.<sup>27</sup>

Tänapäevase Eesti viimase aastakümne jooksul kiiresti arenenud kinnisvarasektor tõi endaga kaasa samuti rohkearvuliselt uusehitisi. Väga suur osa neist ehitati või soetati krediidiasutustest saadud laenude toel, millega kaasnes laenulepingu sõlmimisel üldteada kohustus krediidiasutusele kuuluv vara laenuvõtja poolt kindlustada. Olukorras, kus isikule kaasneb mõne võlaõigusliku lepinguga kohustus osta kindlustusteenust, tuleb laenuvõtjal täna teha valik vara omaniku poolt tunnustatud (heaks kiidetud) kindlustusandja juures.

Autori arvates on küsitav, millistel tingimustel ja kas üldse oleksid krediidiasutused täna valmis aktsepteerima oma vara kindlustamist mõne teise, kui aktsiaseltsist kindlustusseltsi kaudu. Teoreetiliselt on laenuvõtja õigustatud kasutama vara kindlustamiseks ükskõik millist tegevusloa alusel tegutsevat kindlustusseltsi, lähtudes suure tõenäosusega soodsaimast. Samas krediidiasutus vara omanikuna on samuti õigustatud eraõigusliku lepingu raames esitama nõudmisi oma vara säilimise tagamise suhtes, mis jällegi ei pruugi laenuvõtja jaoks olla odavaim variant. Nii võib huvide konflikti tõttu praktikas kujuneda olukord sageli selliseks, et vastastikused kindlustusseltsid on küll seaduslikud, kuid tulenevalt krediidiasutuste tugevamast positsioonist kirjeldatud õigussuhtes, on laenuvõtja sunnitud laenu saamiseks lähtuma vara omaniku eelistustest. Kahtlemata oleksid vastastikustest kindlustusseltsidest aga huvitatud need isikud,

---

<sup>27</sup> Kindlustusselts „Eesti”. Ajakiri „Eesti Kindlustus”. Nr 2. Aprill, 1932.a. Lk 18-33.

kelle kinnisasi ei kuulu pangale kuid kes on seni pidanud kodukindlustusega seonduvate teenuste ostmist enda tarbeks liialt kulukaks.

Vastastikuse kindlustusselts „Eesti“ põhikirja kavand koostati mõnevõrra erinev seniste tegutsevate vastastikuste kindlustusseltside põhikirjadest. Seda eeskätt kolmes punktis: a) tegevuspiirkonnaks sai terve Eesti b) hindamiskomisjonide asutamine, vältimaks ebaõigeid hindamisi ning spekulierimist (rahva kaasamine) c) ning volinike kogu sisseseadmine väljapool Tartu linna. Põhikirja kinnitamise järgselt koguti asutajate ja sõprade käest vastutuskohustusi suurema summa peale, et esimestele kindlustusvõtjatele kindlustust pakkuda. Esimesel avamiskoosolekul otsustati tegutseda kindlate ettemakstavate kindlustusmaksetega vastavalt riski suurusele ning kasutada edasikindlustust. Lisaks edasikindlustusele asutati veel eraldi toetajate kogu, kelle poolt kokku pandud rahaliste vahendite abil garanteeriti kindlustussummade kiire väljamaksmine juhul, kui edasikindlustuselt rahaliste vahendite saamine viibib. Tänu sellisele korraldusele, ei lõppenud 25 aasta jooksul ükski majandusaasta puudujäägiga, kuigi mõnel algaastal ületasid tulekahjud aastase kindlustusmaksete kogusumma. Algusest peale tegutseti madalamate kindlustusmaksetega, kui seda tegid aktsiaseltsid, kes vastastikuse kindlustusseltsi loomise järgselt olid sunnitud kindlustusmakseid alandama. Madalamaid kindlustusmakseid võimaldas rakendada kindlustusriski äärmiselt põhjalik määratlemine. Rõhutatud on, et madalate kindlustusmaksetega saab vastastikustel alustel toimida vaid eeldusel, et kindlustusseltsi liikmed peavad kinni moraalireeglitest ja on kõrge vastutustundega oma tegevuse suhtes. Vastastikuse tegevuse üheks juhtmõtteks oli „üks kõigi eest, kõik ühe eest”.<sup>28</sup>

Eeltoodu põhjal leiab autor, et vastastikuse kindlustustegevuse põhimõtete alusel tegutsevate kindlustusseltside loomine sai alguse kodanike reaalsest vajadusest endale odavamate (õiglase hinnaga) ja vajalike kindlustusteenuste järele. Alguses piisas üksteisele nn tööabi andmisest kuid edaspidi ehitustegevuse hoogustumise tulemusena tekkis vajadus kahju korral välja makstavate rahaliste vahendite tagamiseks.

Vähemoluline ei ole autori hinnangul vastastikuse tegevuse algatajate soov tasuda teenuse eest vastavalt reaalsemale kahjuproгноosile ning sealjuures mitte „võõrastele”. Kaasaeg, eriti viimase kümnendi ulatusliku kinnisvarabuumi aegne vajadus kindlustusteenuste järele, soosib kindlasti hinnatundlike gruppide kodanikualgatusi. Tänapäevases majanduskeskkonnas, kus teadaolevalt

---

<sup>28</sup>Kindlustusselts „Eesti”. Ajakiri „Eesti Kindlustus”. Nr 2. Aprill, 1932.a. Lk 18-33.

esineb majandustsüklite perioodilisi tõuse ja langusi, oleks vastastikusel kindlustustegevusel sotsiaalmajanduse tugevdajana kahtlemata kohta.

Veelgi enam, nõukogude okupatsiooni eelses Eestis 25 aastat majandusliku kahjumita efektiivselt tegutsenud vastastikune kindlustusselts annab kinnitust alternatiivsete ärivormide võimalikkusele ka tänases Eesti majanduskeskkonnas. Võib isegi öelda, et tänapäevased võimalused leida vastastikuse tegevuse alustamise rahastamiseks võimalusi, on märgatavalt paremad. Näiteks pakub autor ühe alternatiivina välja, et läbi *Kredex Krediidikindlustuse AS-i* tagatakse omavahendite nõuete täitmiseks vastastikuse kindlustusseltsi käivitamisel pikaajaline odav laen<sup>29</sup>. Mõistatavalt on võimalik kaaluda ka tänapäeval erainvestorite leidmist kuid otstarbekas on sarnaselt hoiu-laenuühistute *Maaelu Edendamise Sihtasutuse* poolsele toetamisele<sup>30</sup> ka riigi poolne vastastikuste kindlustusseltside arengu soodustamine. Samuti saab eraldi rahastamise võimalused veel luua *Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus*<sup>31</sup> *Kodanikuühiskonna Sihtkapitali*<sup>32</sup> kaudu eeskätt (väikeste) kohalike vastastikuste kindlustusseltside loomiseks. Tegemist oleks kolmanda sektori sotsiaalse majanduse<sup>33</sup> toetamisega kodanikuühiskonna<sup>34</sup> tugevdamiseks. Autor leiab, et kodanikuühiskonna eelduseks on see, kui on pandud alus inimeste omaalgatusliku koostöö toimimiseks oma huvide järgimiseks ja otsustamises osalemiseks. Kodanikuühiskonna üks ülioluline komponent on kolmas sektor, mis on ühiskonna osa, mis ei kuulu avaliku võimu ega kasumit taotleva ärisektori alla. Hetkel on Eestis eeldatud, et mittetulundussektor on vaid mittetulundusühingute vormis, kuid just ühistud (mh kindlustusühistud) on need, mis panevad inimesed „rohujuuretasandil“ koos töötama endile ja üksteistele soodsaimate majanduslike lahenduste leidmisel.

---

<sup>29</sup> Kredex Krediidikindlustuse AS-i kodulehe kohaselt on *KredEx-i missiooniks aidata kaasa Eesti ettevõtete konkurentsivõime tõstmisele parandades rahastamise kättesaadavust ja maandades krediidiriske*. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.kredex.ee/>, 27.01.2012.

<sup>30</sup> Põllumajandusministeeriumi veebileht. Maaelu Edendamise Sihtasutus annab põllumeestele 100mlj krooni. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.agri.ee/mes-annab-pollumeestele-100-miljonit-krooni>, 04.04.2012.

<sup>31</sup> Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus. Kodanikuühiskonna projektid. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eas.ee/avalikule-ja-mittetulundussektorile/kodanikuuehiskond>, 04.04.2012.

<sup>32</sup> Kodanikuühiskonna Sihtkapital. Missioon ja eesmärgid. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eas.ee/avalikule-ja-mittetulundussektorile/kodanikuuehiskond>, 14.04.2012.

<sup>33</sup> Sotsiaalmajanduse osana on vastastikuseid seltsi peetud juba 1940.a nõukogude okupatsiooni eelses Eestis. Kindlustusselts Eesti. Ajakiri Eesti Kindlustus. Nr 2. Aprill, 1932.a. Lk 18-33.

<sup>34</sup> Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon. Siseministeeriumi veebileht: <http://www.siseministeerium.ee/30410/>



Autori hinnangul võib eeltoodu põhjal kindlalt väita, et ühistuline tegevus, mh kindlustustegevus ei ole kindlasti eelmiste sajandite nähtus<sup>35</sup>. Samuti ei ole tegemist kapitalistlikku ühiskonda mitesobiva äriühingu vormiga<sup>36</sup>. Ei ole kahtlust, et võimalusi tegevuse alustamiseks vajaliku kapitali leidmisel on mitmeid, samuti leidub tänapäevase demokraatliku riigi aktiivses majanduskeskkonnas tegutsejatel hulganisti nende tegevusele ainuomaseid riske, mis vajavad kindlustamist, kuid mis ei ole teenuse kättesaamatuse või selle kõrge kindlustusmakse tõttu võimalik ega otstarbekas. Seega võib tänapäevaseid eeldusi kodanikealgatusi toetavate äriühingu vormide loomiseks pidada oluliselt paremateks võrreldes eelnevalt uuritud ajastuga. Seda enam on põhjust küsida, miks vastastikune kindlustustegevus sotsiaalmajanduse tasandil tänapäevases Eestis lubatud ei ole.

### **1.3. Kindlustusaktsiaseltsi ja vastastikuse kindlustusseltsi võrdlev analüüs**

#### ***1.3.1. Üdised erinevused***

Järgnevalt analüüsib autor kahe käesolevas töös peamiselt võrreldava kindlustusseltsi ärivormi erinevusi. Nagu juba öeldud, on Eesti õiguses ainsateks lubatud ärivormideks kindlustusteenuseid pakkuvale ettevõttele aktsiaselts ja Euroopa äriühing (SE). Valdav enamus Eestis väljastatud tegevusloa alusel tegutsevaid kindlustusseltsi on asutatud aktsiaseltsi vormis, mistõttu on selle võrdlev analüüs vastastikuste kindlustusseltsidega asjakohane.<sup>37</sup> Ühe või teise ärivormi eripärade sh eeliste ja puuduste analüüsimise kaudu on võimalik hinnata vastastikuste kindlustusseltside efektiivsust ja perspektiivikut tänapäevases majandus- ja kindlustuskeskkonnas.

---

<sup>35</sup>Euroopa Liit osundab, et ühistud omavad tähtsat osa Euroopa majandusest: EL-is on 250.000 ühistut, milles on 163.000.000 liiget (iga kolmas EL kodanik) ja nad annavad tööd 5,4 miljonile inimesele. Ühistud hoiavad märkimisväärset turuosa enamuses liikmesriikides, nt: panganduses (50% Prantsusmaal, 35% Soomes, 31% Austrias, 21% Saksamaal), jaekaubanduses (36% Soomes, 20% Rootsis), meditsiinis ja tervishoius (21% Hispaanias, 18% Belgias), põllumajanduses (83% Hollandis, 79% Soomes, 55% Itaalias, 50% Prantsusmaal), metsanduses (60% Rootsis, 31% Soomes) jne. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/co-operatives/index\\_en.htm#](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/co-operatives/index_en.htm#), 14.03.2012.

<sup>36</sup>USA Senati 03.03.2011 resolutsioonis nr S.RES.87 osutatakse, et: „USA 29.000 ühistus on 120.000.000 liiget, mis loovad 2.000.000 töökohta ja mille varade maht on 3 triljonit USD; maailma 300 suurima ühistu majanduslik aktiivsus on võrdne maailma 10 suurima rahvusliku majandusega; maailmas kuulub ühistutesse üle 1 miljardi inimese; eeltoodust tulenevalt omab ühistuline tegevus suurt rolli ja tähtsust majanduses ja sotsiaalses heaolus ja seetõttu tuleb innustada USA-s looma rahvuslikku komiteed“. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112sres87is/pdf/BILLS-112sres87is.pdf>, 14.12.2011.

<sup>37</sup>Finantsinspektsiooni veebileht. Turuosaliste nimekirjad. Kindlustusseltsid. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fi.ee/index.php?id=1768>, 02.04.2012.

Aktsiaseltsidega võrreldes on vastastikused kindlustusseltsid enamasti väikesed, lokaalselt tegutsevad organisatsioonid, mille tegevus on suunatud piiratud hulga kindlustusteenuste pakkumisele. Kuid esineb ka suuri vastastikuseid kindlustusseltse nagu näiteks Prantsusmaal (Maif, Macif, Mgen).<sup>38</sup> Tegutsedes koos kindlustusturul, on nii vastastikutel kui ka aktsiaseltsina asutatud kindlustusseltsi ärivormidel omad eelised, mis aitavad vältida erinevat tüüpi probleeme. Näiteks, kui huvide konflikti puudumine liikmete ja kindlustusvõtjate vahel (kuna nad on ühes ja samas isikus) on vastastikuse kindlustusseltsi eeliseks, siis teiselt poolt vaadatuna on aktsiaseltside juhtkond jällegi paremini kontrollitav ja juhitud soovitud suunas. Tuleb arvestada, et kindlustusturg on väga lai kuhu mahub hulgaliselt nii kindlustatavaid riske kui ka kindlustatud isikuid, mistõttu kindlustab kumbki ettevõtte vorm erinevat tüüpi isikuid või erinevat tüüpi riske. Sellest tulenevalt ei ole kindlustusteenuste pakkumisel võimalik lähtuda lahendusest *üks teenus sobib kõigile* ning võimaldab omakorda mõlemal ettevõttevormil kindlustusturul säilitada oma spetsiifiline turupositsioon.<sup>39</sup>

Eelnevast järeldub, et vastastikuseid kindlustusseltse saab nende tegevuse ulatuse alusel omakorda jaotada väikesteks ja suurteks kindlustusseltsideks. Autor nõustub Komisjoni seisukohaga, et kindlustusturul on kohta nii vastastikustele kindlustusseltsidele kui kindlustusaktsiaseltsidele. Kodanike algatuselasutatavad vastastikused kindlustusseltsid loovad olukorra, kus kõigile ühiskonnagruppidele on tagatud vajalikud ja sobivad teenused. Võib nõustuda, et nende puudumisel eksisteerivad kindlustusturul vaid standardsed nõ tüüpiskide kindlustused, mis ei pruugi kaugeltki hõlmata kõikide potentsiaalsete kindlustusvõtjate tegelikke vajadusi kindlustusteenuste järele.

Mõistetavalt saab kindlustusaktsiaseltside huvipuudust vähenõutud teenuste pakkumise suhtes pidada majanduslikus mõttes ratsionaalseks otsuseks – need on vähekasumlikud ning nende riskisust kohati raske, kui mitte võimatu täpselt mõõta. Praktilise lahendusena oleks autori arvates siin koht just vastastikustele väikestele kindlustusseltsidele, võimaldades pakkuda igapäevasele oma ning täites ära osa turust, mille suhtes kindlustusaktsiaseltsidel puudub majanduslik huvi. Sellisel juhul ei peaks kindlustusaktsiaseltsid muretsema ka konkurentsi pärast kindlustusteenuste nõ hitt-toodete osas.

---

<sup>38</sup>European Parliament. 2011. Lk 60.

<sup>39</sup>Samas

Riskide hindamine mängib kindlustusteenuste pakkumisel teadaolevalt ühte olulisemat rolli. Vastavalt riskitasemele kujundavad kindlustusseltsid muuhulgas kindlustusmaksete suurused ning määratlevad kindlustusjuhtumid. Kasumit taotlev kindlustusaktsiaselts peab sealjuures hoolikalt silmas pidama ettevõtte kasu, maandades oma riske omakorda võimalikult kõrge kindlustusmakse määramisega.

Näiteks kahjukindlustuses eksisteerib keskne probleem asümmeetrilisest informatsioonist (*asymmetric information*) põhjustatud peidetud tegevusega (*hide action, moral hazard*). Kindlustusandja sageli ei tea, millal on kahju põhjustatud halvast õnnest, millal kahju oleks olnud välditav või millal kahju on põhjustatud kindlustusvõtja tahtliku tegevusega. Ebakindlus kahju tekkimise aluseks olevate asjaolude osas võib viia kindlustusandja oportunistliku käitumiseni ehk teiste sõnadega „otsitud“ keeldumisotsuste tegemiseni. Kuna aktsiaseltsina on kindlustusseltside peamine eesmärk omanikutulu suurendamine, võib surve kasumi või dividendide kasvatamisele anda stiimuli võtta vastu meetmeid juhuslike kindlustusvõtjate vastu<sup>40</sup>.

Nimetatu põhjendab autori arvates samuti vastastikuse kindlustusseltsi eeliseid. Kasumile orienteeritus ei võimalda kindlustusaktsiaseltsil pühenduda teenuse pakkumisel niivõrd kindlustusvõtjate vajadustele sobivate kindlustustoodete pakkumisele kuivõrd eelkõige toodetele, mis täidavad kindlustusseltsi omanikutulu suurendamise eesmärki, olles laialdaselt nõutud. Seega leiavad potentsiaalsed kindlustusvõtjad end sageli olukorrast, kus risk on, aga kindlustust sellele ei pakuta. Isegi, kui leidub sobiv teenuse pakkuja, võib osutuda kindlustusmakse kindlustusvõtja jaoks kõrgeks, mistõttu kindlustamine muutub ebaotstarbekaks.

Üheks põhjuseks, miks vastastikused kindlustusseltsid üldse alguse said, võib pidada nende võimalikult tõepärase riskihindamise võimekust. Näiteks 19. sajandil leidsid erinevate ettevõtete omanikud end maksmas kindlustusseltsile kõrgeid kindlustusmakseid, kuigi nad ise hindasid oma ettevõtluses tuleriski oluliselt madalamaks. Kui kindlustusseltse ei õnnestunud madalamas riskitasemes veenda, koondusid nad ise vastastikuseks kindlustusseltsiks, et pakkuda kindlustust vastavalt enda poolt hinnatavale riskitasemele. Efektiivsus ei piirdu sellisel juhul mitte üksnes

---

<sup>40</sup> P. Kalmi. Keskinäisyys yritysuoitona. Keskinäisyiden alkulähteiltä. Keskinäisyys. Näkokulmia omistaja-asiakkuuteen, Helsinki 2007, toim Arja Suomi, lk 34.

madalamate kindlustusmaksete saavutamises vaid võimaldab erinevalt aktiseltsist teostada põhjalikumat ja seeläbi paremat kontrolli kindlustatud ettevõtete olukorra üle.<sup>41</sup>

Autori hinnangul viitab antud näide taaskord kaalukale argumendile vastastikuste kindlustusseltside kasuks. Liikmed, kes on samaaegselt kindlustusvõtjad on võimelised (arvestades nende endi laialdasi teadmisi ettevõtte tegevusest, objektiivsetest asjaoludest jne) hindama riski esinemise tõenäosust realsemalt, kui aktsiaseltsist kindlustusselts. Enamgi veel, olles ise kindlustusvõtjana samaaegselt vastastikuse kindlustusseltsi liige, kohustab see asjaolu pidevalt hindama oma ettevõtte riski suurenemist või vähenemist ning seeläbi võimaldab efektiivsemat kontrolli kindlustatavate varade/isikute üle. Võib isegi öelda, et survestab moraalselt, riskide hindamise kaudu, kindlustusvõtjaid hoidma oma vara paremini just huvide kattumisest tingituna. Iga kindlustusvõtja on huvitatud sellest, et kindlustusseltsil läheks hästi ja vastupidi. Eeltoodust tulenevalt võib õigustatult kahelda selles, kas üks kindlustusaktsiaselts üldse suudakski objektiivselt ja adekvaatselt hinnata näiteks ühe Lõuna-Eesti piirkonnas asuva talu vara hulka kuuluva lambakarjaga kaasnevaid riske, mis kahtlemata väljuks igapäevase kindlustustegevuse raamidest. Ilmselt mitte, mistõttu maandaks kindlustusselts oma võimalikust ebaadekvaatsusest tulenevat riski omakorda võimalikult kõrge kindlustusmakse määramisega.

Riskide hindamise temaatika raames on asjakohane analüüsida kindlustusvõtjate moraalse vastutuse ehk ausa ja õiguspärase käitumise (*moral hazard*) temaatikat. Kindlustusvõtjate subjektiivne suhtumine oma vastutusse on asjaolu, mis mõjutab otseselt kindlustusreservide õiglast ja sihipärast väljamaksmist kindlustusjuhtumi toimumise korral.

Vastastikuste kindlustusseltside liikmed, kes on ühtlasi kindlustusvõtjateks, jälgivad hoolsamini moraalselt kohustust käituda viisil, mis on aus ja hoolas ning aitab mõistlikult ennetada riskide realiseerumist. Põhjenduseks asjaolu, et vastastikune kindlustusselts on reeglina lokaliseeritud ja koosneb üksteisele tuttavatest liikmetest. Naaber aitab naabrit põhimõttel.<sup>42</sup> Seevastu aktsiaseltsidest on kindlustusvõtjad distantseeritud, kui üksnes lepingulise teenuse tarbijad. Neile rakendub küll hoolsuskohustuse nõue ja selle täitmise tagamiseks omavastutus<sup>43</sup>, motiveerimaks

---

<sup>41</sup>H. Hansmann. The Organization of Insurance Companies: Mutual vs Stock. Journal of Law, Economics, & Organization. Oxford University Press, 1985.a. Lk. 145.

<sup>42</sup>Samas, lk 148.

<sup>43</sup> Omavastutus on kindlustuslepingus määratletud osa kahjust, mis jääb kindlustusjuhtumi korral kindlustusvõtja enda kanda. Eesti Liikluskindlustuse Fond. Kindlustusalased mõisted. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.eksl.ee/index.php?option=com\\_glossary&id=90&Itemid=168&lang=et](http://www.eksl.ee/index.php?option=com_glossary&id=90&Itemid=168&lang=et), 12.04.2012.

hoolikamat käitumist kindlustatud vara suhtes, kuid võib ka vastupidiselt viia lohakusele teades, et tasudes kindlustusmakseid katab kindlustus vajadusel kõik kahjud.

Õigustatult tekib küsimus selles, kas kindlustusvõtjaid motiveerib kindlustatud varaga heaperemehelikumalt ja hoolikamalt ümber käima teadmine, et nende lohakusest tingitud võimaliku kahju peab tasuma naaber või hea tuttav. Samuti peavad nad tegema seda ise juhul, kui keegi teine liikmetest kindlustatud vara suhtes hoolsuskohustust ei täida. Autor pigem nõustub, et *moral hazard*'i küsimus on siiski üsnagi vaieldav. Selle kinnituseks võib tuua näite Saksa kaevurite vastastikusest kindlustusseltsist *Knappschaft*, kus Saksamaa kaevurid löid enese kindlustamiseks õnnetuste, haiguste ja pensioniea saabumise suhtes vastastikuse kindlustusseltsi, mille nõrgimaks kohaks kujunes paraku kaevurite sagedane enese haigeks ja seetõttu töövõimetuks valetamine, eesmärgiga välja petta kindlustushüvitist.<sup>44</sup> Toodud näide teadvustab selgesti probleemi, et ainuüksi vastastikuse kindlustusseltsi tegutsemispõhimõtetest tulenev liikmete solidaarsus ei taga kõikide kindlustusvõtjate moraalselt vastutust ega kaitse võimalike pettuste eest.

Autor leiab eeltoodud näidete põhjal, et liikmete moraalne vastutus ja sellest tulenev kindlustatud varaga heaperemehelik ümberkäimine ei ole kummagi ärivormipuhul paremini garanteeritud. Eeldusel, et vastastikune kindlustusselts on väike, lokaalne (kohalik territoriaalses mõttes), mille liikmed koosnevad ühes haldusalas (nt küla, alev jne) paiknevatest elanikest, võib tõdeda, et suure tõenäosusega on kõik omavahel tuttavad ning lähtuvad oma hoolsuses teadmisest, et nende vara kindlustajaks on nende enda naaber. Kuid ilmselt mitte alati – ei ole välistatud, et ka väikese kogukonna liikmete hulka satub hooletuid või pahatahtlikke kodanikke (sarnaselt *Knappschaft* näitele). Teisest küljest, moraalselt vastutuse hoidmist soodustavaks asjaoluks saab pidada teadmist, et kindlustusseltsist väljaheitmise korral on oma kodukandis raske, kui mitte võimatu alternatiivset kindlustamise võimalust leida. Nimetatu võib olla isegi tugevamini motiveeriv asjaolu, kui pelgalt raha maksmise kohustus omavastutuse näol.

Seevastu suurema liikmete arvuga vastastikuste kindlustusseltside puhul on teine situatsioon. Osasaamise tunne muutub ähmasemaks ja kindlustusseltsi juhtimine kindlustusvõtja jaoks kaugemaks, mistõttu võib osutuda kohaliku väikese vastastikuse kindlustusseltsiga võrreldes reaalsemaks võimalus kindlustusvõtja vastutustunde vähenemisele. Kindlustusaktsiaseltsides on

---

<sup>44</sup>T.W. Guinnane and J. Streb. Moral Hazard in a Mutual Health Insurance System: German Knappschaften, 1867-1914. The Journal of Economic History. Lk 70.

kirjeldatud olukorra vältimiseks omavastutuse rakendamine valdavalt levinud praktika. Omavastutuse ülesandeks on ju motiveerida kindlustusvõtjate moraalset vastutust ja hoolsuskohustuse täitmist rahalises vääringus mõõdetava kohustusega. Eelneva valguses võib autori arvates siiski olla vaieldav, kas üksnes rahaline vastutus on piisav mõjutusvahend tagamaks kindlustusvõtjalt mõistlikult oodatavat hoolsat käitumist kindlustatud vara suhtes.

Praktiline lahendus vastastikuste kindlustusseltside liikmete moraalse vastutusega kaasnevate riskide maandamiseks oleks autori arvates probleemsete liikmetega arvestamine juba reserve kogumise faasis ja kindlustusmaksete määramisel. Ootamatute väljaminekute tarvis tuleks kõne alla näiteks eraldi fondi loomine. Samuti võib mõistlikuks pidada sarnaselt kindlustusaktsiaseltsides levinud praktikale, leppida kokku mõistlikus summas omavastutus.

Järgnevalt uurib autor võrreldavate kindlustusseltside majanduslikku efektiivsuse ja krediitdivõimelisusega seonduvat. Reitinguagentuur *Moody's* kinnitab, et näiteks elukindlustuses on äsjase kriisi taustal vastastikused kindlustusseltsid olnud võrreldes kindlustusaktsiaseltsidega oluliselt krediitdivõimelisemad, paremini kapitaliseeritud, samuti on nende äri fookuseeritud ja vähemriskantne<sup>45</sup>. Suur-Britannia ühenduse *Association of Financial Mutuals* (AFM) statistiline raport liikmete 2010.a. tulemuste kohta näitab, et kindlustussektoris kasvas kindlustusmaksete maht 12% võrreldes finantskriisi eelse ajaga. Kindlustussektori kindlustusmaksete mahu kasv näitab, et vastastikused kindlustusseltsid on olenemata üleilmsest finantskriisist olnud võrdlemisi edukad ning innovaatilised pakkudes jätkuvalt oma klientidele parimat võimalikku teenust<sup>46</sup>.

Uuringud kinnitavad veel, et kuna vastastikused kindlustusseltsid hangivad kapitali omanike abil, mitte kapitaliturgude kaudu, siis on nad vastupidavamad finants- ja krediitkriisidele ja seega ka jätkusuutlikumad. Samuti on väiksemad kindlustusandjad (sõltumata juriidilisest vormist) rohkem kliendisõbralikud ja demokraatlikumad. Asjaolu, et vastastikused kindlustusseltsid on reeglina väiksemad äriühingud, tähendab, et nad tegutsevad kindlustusvõtjatele „lähemal“. Samuti kinnitavad uuringud, et vastastikused kindlustusseltsid on oma klientide/liikmetega paremini seotud kui kindlustusaktsiaseltsid<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup>European Parliament 2011, lk 63-64.

<sup>46</sup>AFM members results 2010. Association of Financial Mutuals. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.financialmutuals.org/advantage/key-statistics>, 23.01.2012.

<sup>47</sup>European Parliament 2011, lk 9.

Autor üldiselt nõustub eelnimetatud seisukohaga, et vastastikused kindlustusseltsid on majanduslikelt raskematel aegadel stabiilsemad ja jätkusuutlikumad võrreldes aktsiaseltsidega. Kahtlemata on üheks põhjuseks see, et vastastikuste kindlustusseltside tegevus on nende tegutsemispõhimõtetest tulenevalt vähemriskantne.

Probleemseks aspektiks võib siiski osutuda liikmete maksevõime säilimine ja selle muutustest tulenev võimalik liikmelisusest loobumine. Teenust saadakse küll soodsamalt kuid majanduskriisid mõjutavad suuremat osa elanikkonnast, mistõttu võib realiseeruda risk, kus maksevõime vähenemise korral otsustab märkimisväärne arv liikmeid teenusest üldse loobuda ja kindlustusseltsist välja astuda. Nimetatust tulenevalt võib asjaolu, et vastastikused kindlustusseltsid hangivad kapitali omanike, mitte kapitaliturgude kaudu, osutada majanduskeskkonna halvenemise korral hoopis negatiivset mõju.

Kokkuvõttes leiab autor, et kindlustusvõtjate moraalse vastutuse tagamiseks võib vastastikune kindlustusselts sarnaselt aktsiaseltsile, rakendada mõjutusvahendina rahalises vääringus mõõdetavat omavastutust. Kuid tulenevalt liikmete ja kindlustusvõtjate kattuvatest huvidest, on vastastikuse kindlustusseltsi eeliseks kahtlemata parem riskihindamise võimekus. Tegemist on kindlaeelisega kindlustusaktsiaseltsi ees, kelle informeeritus objektiivsetest kindlustusrisiki mõjutavatest asjaoludest on märksa kasinam. Viimane mõjutab aga otseselt kindlustusmaksete määra kujundamist.

### ***1.3.2. Asutamine ja kapitali kogumine***

Kahe võrreldava ärivormi üheks olulisemaks erinevuseks on kahtlemata kapitali kogumise viis. Aktsiaseltside kapital kogutakse teadaolevalt investorite abiga ning seejärel hakatakse müüma kindlustuspoliise. Vastastikused kindlustusandjad seevastu koguvad oma kapitali algusest peale kindlustusmaksete kaudu ehk kapitali kogumine on otseselt seotud kindlustuspoliiside müümisega<sup>48</sup>. Nimetatud väitega ei saa autori arvates täielikult nõustuda põhjusel, et ainuüksi Eesti Vabariigis on tänapäeval märkimisväärne hulk võimalusi algkapitaliks vajaminevate rahaliste vahendite leidmiseks.<sup>49</sup> Leides sobiva kapitali finantseerimise viisi, hakkab vastastikune kindlustusselts tegevuse jätkamiseks oma fondi kasvatama laekuvate kindlustusmaksete arvel.

---

<sup>48</sup>European Parliament 2011, lk 61.

<sup>49</sup> Algkapitali finantseerimise võimalusi on detailsemalt käsitletud käesoleva töö punktis 1.2.1.

Nii kaasasid näiteks ka Eestis enne 1940.a. nõukogude okupatsiooni tegutsenud vastastikused kindlustusseltsid tegevuse alustamisel lisaks kohesele poliiside müügile mitmed abifinantseeringud, nagu toetajate kogu (investorid), edasikindlustus jn<sup>50</sup>. Soome vastastikuste kindlustusseltside seaduse (*vakuutusyhtiölaki*<sup>51</sup>) 1. peatüki § 18 kohaselt on samuti vastastikusel kindlustusseltsil tegevuse alustamisel nõutav omakapitali nõude täitmine enne, kui väljastatakse tegevusluba, mille alusel üldse kindlustusteenuseid pakkuda tohib. Omakapitali nõue ja selle määrad rakenduvad vastavalt pakutavatele kindlustusteenuste liikidele. Seega ei toimu vastastikuse kindlustusseltsi asutamiseks kapitali kogumine alati üksnes kindlustusmaksete abil.

Autor leiab, et omavahendite nõude sätestamine vastastikustele kindlustusseltsidele on vaieldamatult obligatoorne. Kindlustussuhe kliendi ja teenusepakkuja vahel põhineb teadaolevalt usaldussuhtel, mistõttu on kindlustusvõtjal õiguspärane ootus teenusepakkuja poolse põhikohustuse – kahju hüvitamise täitmise osas. Finantsvõimekuse tagamiseks on seadusandja kindlustustegevuse seaduse 4 peatükis sätestanud seltsidele omavahendite (hõlmab sissemakstud aktsiakapitali) nõuded. Niisamuti peab vastastikusel tegevusel põhinevatel kindlustusseltsidel olema rahaliste vahendite reserviga tagatud oma põhikohustuse täitmine.

Kapitali kogumise temaatikaga seoses võib investoritest suuresti sõltuvale aktsiaseltsile probleeme tekitada finantskriis, mille tulemusena investorid soovivad oma vara ettevõttest välja võtta. Kindlustusvõtjate poolt makstavad kindlustusmaksed ei ole sellisel juhul piisavaks vahendiks katmaks ettevõtte riske. Kirjeldatud problemaatika ei puuduta sedapuhku vastastikuseid kindlustusseltse, muutes selle kindlustusteenuseid pakkuva ettevõtlusvormi kindlamaks ning jätkusuutlikumaks just majanduslikult ebakindlamatel aegadel. Selleks, et tagada need omadused ja täita omavahendite nõudeid, on vastastikused kindlustusseltsid sunnitud asutamisjärgselt leidma alternatiivseid viise kapitali täiendamiseks<sup>52</sup>. Võimalustena tulevad kõne all näiteks arvukamate kindlustuslepingute sõlmimine (liikmeskonna suurendamine), uutele turgudele sisenemine või teenusevaliku laiendamine. Lisaks eelnevatele vastastikuseid kindlustusseltse toetavatele argumentidele tuleb eelkõige Eesti konteksti silmas pidades rõhutada

<sup>50</sup> Kindlustusselts Eesti. Ajakiri Eesti Kindlustus. Nr 2. Aprill, 1932.a. Lk 18-33.

<sup>51</sup> Vakuutusyhtiölaki. 18.7.2008/521. Soome õigusaktide elektrooniline andmebaas Finlex. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080521>, 23.01.2012.

<sup>52</sup> USA-s ja Austrias on levinud vastastikused holding kindlustusseltsid (*mutual holding company*), s.o. kindlustustegevust osutab otseselt holdingettevõttele kuuluv kindlustusaktsiaselts, mis annab võimaluse täiendada kapitali kaasamiseks (andmata sealjuures enamust täiendavale kapitalile) ühistukindlustuses. К.Е. Турбина, В.Н. Дадьков «Взаимное страхование», Москва 2007, lk 61 Vastastikused holding kindlustusseltsid (*mutual holding company*) moodustavad EL-is ca 25% vastastikuste kindlustusseltside turuosast. И.Л. Логвинова «Взаимное страхование в России: особенности эволюции», Москва 2009, lk 6.



veel laialdaselt tunnustatud fakti, mille kohaselt finantssektor ja majandus laiemas mõttes saavad kasu erinevatest ärivormidest seetõttu, et selline ettevõtete mitmekesisus võimaldab kohaneda muutuvate majandusoludega. Tõusvate aktsiaturgude perioodil on eelistatud seisus aktsiaseltsid kuid võimaliku majanduslanguse perioodil vastupidiselt vastastikused kindlustusseltsid.<sup>53</sup>

Majandusliku efektiivsuse ja kapitali kogumise võimekusega seonduvalt tuleb kõne alla äriühingute võimalik ümberkujundamine demutualiseerumise näol. Eelkõige on ümberkujundamine üks olulistest indikaatoritest vastastikuste kindlustusseltside jätkusuutlikkuse hindamisel. Demutualiseerumise all peetakse silmas vastastikuse kindlustusseltsi ärivormi muutumist lisakapitali hankimise eesmärgil kindlustusaktsiaseltsiks. Börsibuumi raames tekkis 1990-datel aastatel trend, kus vastastikused kindlustusseltsid demutualiseerusid (muutsid enda ühinguvormi kindlustusaktsiaseltsiks) ning läksid börsile. Niisugune ümberkujundamise otsus on tavapäraselt liikmete poolt vastuvõetav 75% häälteenamusega<sup>54</sup>. Demutualiseerumisel loob vastastikune kindlustusselts aktsiaseltsi, mis täidab kindlustusaktsiaseltsile esitatavad nõuded. Seejärel „vahetatakse“ liikmelisus aktsiate vastu ning kindlustusportfell antakse üle.

Uuringutulemused kinnitavad, et tavapäraselt on kindlustusandja tegevus vastastikuse kindlustusseltsina edukam, kui kindlustusaktsiaseltsina (näiteks on kindlustusaktsiaseltsidel reeglina suuremad tegevuskulud). Vastandina on hakanud toimuma ka endiste demutualiseerunud vastastikuste kindlustusseltside, nüüdsete kindlustusaktsiaseltside, mutualiseerumine, mille tulemusena minnakse tagasi ühistulisele alusele<sup>55</sup>. Saksamaa vastastikuste kindlustusseltside Liit (*Arbeitsgemeinschaft der Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit V.*) leiab<sup>56</sup>, et väide demutualiseerumise vajadusest seoses täiendava kapitali kogumisega aktsiaturgudel on investeerimispankurite ja advokaatide poolt loodud müüt.

Autor nõustub väitega, et kindlustusaktsiaseltside vaieldamatuks eeliseks on üldiselt tugevam kapitalivõimekus. Tõusva majanduskeskkonna tingimustes on võimalik aktiivselt teenuste müügilt teenida kasumit ning tagada kindlustustegevuse seaduse alusel nõutavate omavahendite nõuete täitmine. Vastastikuse kindlustusseltsi puhul on see keerulisem ja seda eelkõige tegevusspetsiifikast tuleneva vajaduse tõttu leida täiendava kapitali kogumiseks alternatiivseid

<sup>53</sup>European Parliament 2011, lk 61-64.

<sup>54</sup>K.E. Турбина, В.Н. Дадьков, lk 64-70.

<sup>55</sup>Samas

<sup>56</sup>Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.arge-vvag.de/index1.htm>, 29.01.2012.

viise. Poliiside müük ei ole suunatud kasumile, mistõttu üksnes sellest ei pruugi nõutavate reservide kogumiseks jätkuda.

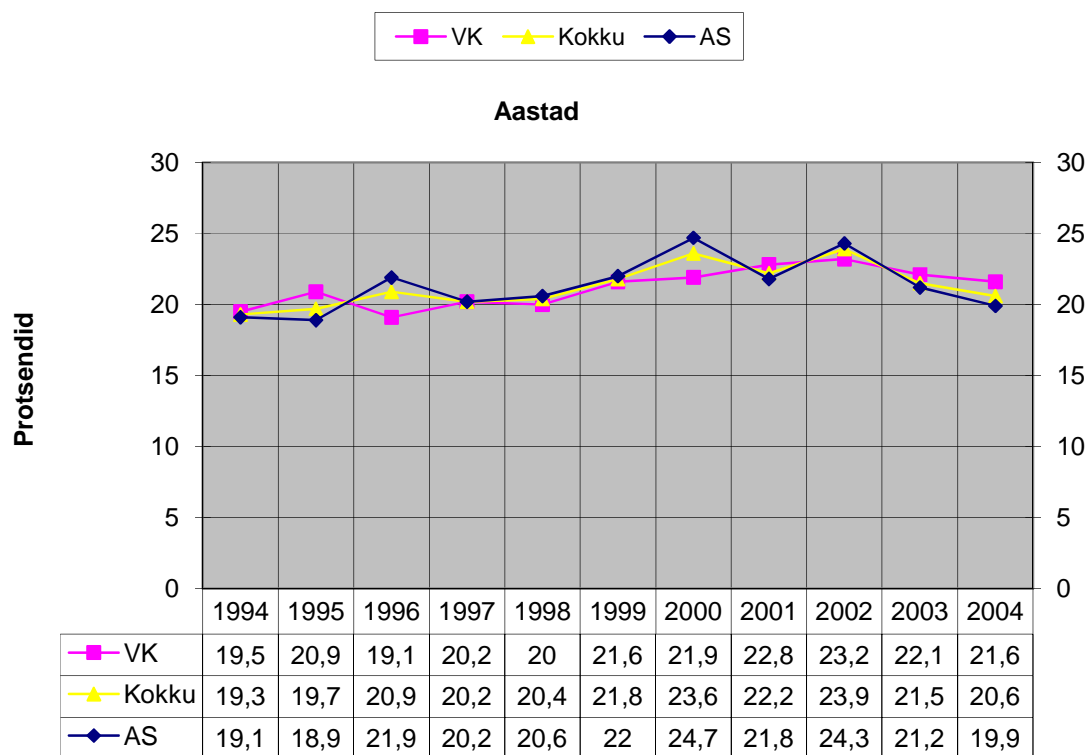
Efektiivsuse hindamisega seonduvad kindlustusseltside kahju- ja kulusuhete määrad. Kuigi majandusteooria kohaselt peaks vastastikustel kindlustusseltsidel olema kahjusuhe kõrgem, ei ole see nii näiteks Soomes. Vahe on ligikaudu 15% vastastikuste kindlustusseltside kasuks võrreldes aktsiaseltsidega. Tampere Ülikooli kindlustusteaduse professor Olli-Pekka Ruuskanen leiab, et kuna aktsiaseltsidele avatud kapitaliturg on vastastikustele kindlustusseltsidele suletud, siis kasvu peab osaliselt rahastama kahjusuhte madalal hoidmise abil<sup>57</sup>. Samuti on vastastikuste kindlustusseltside investeerimispoliitika Soomes oluliselt stabiilsem kui aktsiaseltsidel<sup>58</sup>.

Olli-Pekka Ruuskanen toob veel välja, et rahvusvahelised empiirilised uuringud ei toeta väidet, et vastastikustel kindlustusseltsidel on kõrgem kulusuhe kui aktsiaseltsidel (antud väide tuleneb sellest, et eeldatakse aktsiaseltside kuluefektiivsust). Soome vastastikuste kindlustusseltside

---

<sup>57</sup>Olli-Pekka Ruuskanen. Suomen keskinäiset vakuutusyhtiöt. Kehitys 1994-2004. Keskinäisyys yritysmuotona. Keskinäisyyden alkulähteitä. Keskinäisyys. Näkökulmia omistaja-asiakkuuteen, Helsinki 2007, toim Arja Suomi, lk 78.

<sup>58</sup>Näiteks jagunevad Soome kindlustusseltside investeeringud järgnevalt: aktsiaseltsidel: 74,3% finantsinstrumendid, 17,4% aktsiad ja osad, 5,7% kinnisvara, 2,4% muud investeeringud ja 0,2% laenud; vastastikustel kindlustusseltsidel: 44,5% finantsinstrumendid, 31,6% aktsiad ja osad, 17,6% kinnisvara, 5,1% laenud ja 1,3% muud investeeringud. Olli-Pekka Ruuskanen, 2007, lk. 79, 87.

**Kulusuhe 1994-2004**

Nimetatud väidet toetab veel vastastikuste kindlustusseltside ja aktsiaseltside võrdlus elukindlustusvaldkonnas, mille kohaselt vastastikustel kindlustusseltsidel on tegevuskulud oluliselt madalamad kui on seda aktsiaseltsidel<sup>60</sup>. Autori hinnangul saab eelnevale tuginedes põhjendatult väita, et vastastikused kindlustusseltsid on hoolimata madalamate kindlustusmaksete kehtestamisest, oma tegevuses aktsiaseltsidest efektiivsemad.

Eesmärgiga tagada kindlustusturu stabiilsus ja kindlustusvõtjate parem kaitse, on loodud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv<sup>61</sup> (*Solvency II*) kapitalinõuete kohta, mis kohaldub nii aktsiaseltsidele kui ka vastastikustele kindlustusseltsidele. Direktiivi põhiprintsiipidena on sätestatud, et Euroopa vastastikused kindlustusseltsid peaksid eduka ja jätkusuutlikku tegevuse tagamiseks põhinema paremal riski hindamisel, riskide jagamisel ning tugevamal finantsilisel

<sup>59</sup>Olli-Pekka Ruuskanen 2007, lk 80. Võrdluseks võib tuua, et Eestis oli 2011 aasta 3 kvartalis turu keskmine kulusuhe 25,7%. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.fi.ee/koond/kahju\\_kasum.php](http://www.fi.ee/koond/kahju_kasum.php), 27.01.2012.

<sup>60</sup>L. A. Gardner, M. F. Grace, Efficiency comparisons between mutual and stock lifeinsurance companys. Risk and Insurance from Econ WPA. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://129.3.20.41/eps/ri/papers/9407/9407003.pdf>, 16.01.2012, lk 11.

<sup>61</sup>Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2009/138/EC, kapitalinõuete kohta

võimekusel. Seeläbi mõjutab direktiivis sätestatu seda kuidas kindlustustegevus on organiseeritud, milliseid sisekontrollimehhanisme rakendatakse, jne. Direktiiv kohaldub ka vastastikustele kindlustusseltsidele.

On väidetud, et Euroopas tegutsevad väiksemad ja keskmise suurusega kindlustusseltsid võivad uute kapitalinõuete täitmisega mitte toime tulla, kuna tegutsevad peamiselt nišiturgudel pakkudes väga spetsiifiliste riskide kindlustamist. Uute nõudmistega toimetulek sunnib tõstma liikmetelt kogutavaid tasusid või loobuma vastastikkuse põhimõtetest ning ümber kujundama end aktsiaseltsiks, kogumaks täiendavat kapitali või ühinema teiste ettevõtetega.<sup>62</sup>

Autor leiab, et eelpool viidatud rahvusvahelised uuringud ei kinnita antud kartuseid – vastupidiselt on vastastikused kindlustusseltsid finantsiliselt stabiilsemad ja suudavad muutustega kohanduda.

Eelnevat kokkuvõttes arwab autor, et vastastikuste kindlustusseltside puhul on asjatu probleemseimaks aspektiks pidada asutamiseks vajaliku algkapitali leidmist. Hoopis keerulisemaks ülesandeks on seadusandja poolt vähimas, kuid samas piisavas ulatuses omavahendite nõuete kehtestamine. Arvestades seejuures kapitalinõuete direktiivis sätestatuga selliselt, et vastastikustel kindlustusseltsidel säiliks tingimuste täitmise võimekus. Seadustades alternatiivse ärivormi kindlustusseltside loomiseks, peab kahtlemata kohaldama nende suhtes vajalikus ulatuses usaldatavusnõudeid. Kuid hoolimata kapitalinõuete täitmise mõningatest probleemidest peab siiski möönma, et vastastikustekindlustusseltside tegevus on olnud majanduslikult rasketel perioodidel edukas ja stabiilne, millest saab järeldada toimivate alternatiivsete võimaluste olemasolu kapitaliga seonduvate probleemide efektiivseks lahendamiseks.

### ***1.3.3. Vastastikkuse kindlustusseltsi liikmed ja nende vastutus***

Nagu juba eelnevalt öeldud, eristab vastastikkuseid kindlustusseltsi kindlustusaktsiaseltsidest ka asjaolu, et kindlustusvõtja on samaaegselt kindlustusandja rollis. Autori arvates vajab kahe võrreldava kindlustusseltsi ärivormi liikmelisus analüüsimist eeskätt eesmärgiga välja selgitada liikmestaatusega kaasnevad õigused, kohustused ja vastutus.

---

<sup>62</sup>European Parliament 2011, lk 42.

Aktsiaseltsina tegutseva kindlustusseltsi omanikeks on äriseadustikus sätestatud isikud. Kindlustusvõtjaid, kes äriseadustikus nimetatud isikute hulka ei kuulu, seob eraõigusliku kindlustusandjaga üksnes võlaõiguslik kindlustusteenuse osutamise leping. Nimetatud õigussuhtes osaleb kindlustusvõtja üksnes kindlustusandja poolt osutatava teenuse saajana, kelle peamiseks lepinguliseks kohustuseks on kindlustusmakse tasumine ning õiguseks nõuda kindlustusandjalt kokkulepitud teenust.

Seevastu vastastikuse kindlustusseltsi kindlustusvõtjad on enamasti samaaegselt äriühingu omanikud (liikmed). Tähendab, et majandustegevusest kasusaavate isikute ning kindlustatud isikute huvid kattuvad. Selline positsioon tagab huvide konflikti puudumise huvitatud poolte vahel. Andes kindlustusvõtjatele võimaluse saada osa äriühingu tegevusest sh juhtimisest ja võimalikust rahaliste vahendite ülejäägi jaotamisest. Kusjuures tegevusest osasaamise all peetakse silmas otsustamisõigust vähemalt üldkoosoleku tasandil.

Liikmete soodustuste osas on heaks näiteks Soome suur vastastikune kindlustusselts *Fennia*, mis võimaldab liikmetele soodustust vastavalt erinevate kindlustuslepingute arvule ühe kindlustusvõtja kohta.<sup>63</sup>

Arvestama peab, et osasaamine äriühingu juhtimisest võib osutuda efektiivsemaks väikeste vastastikuste kindlustusseltside puhul. Suured tegutsevad reeglina väga laialdaldusterritooriumil (võrreldes väikestega), nende liikmete arv on ulatuslik ja juhtimine sageli emaettevõtete juhtkonna käes, mistõttu võivad tekkida nn passiivsed liikmed. Äriühingu juhtimine ja sealne tegevus on selliste liikmete jaoks kauge ning nende osalemine vastastikuse kindlustusseltsikäekäigus üsna väheoluline.<sup>64</sup> Euroopa Liit kinnitab samuti vastastikuste kindlustusseltside liikmelisuse arvu laia skaalat. Esineb selliseid, kelle liikmete arv ulatub miljonitesse, kui ka üksnes kohalikul tasandil tegutsevaid väikese liikmete arvuga vastastikuseid kindlustusseltse.<sup>65</sup>

Ilmne on erinevus nende kahe võrreldava kindlustusseltsi ärivormi liikmelisuse ja vastutuse vahel. Aktsiaseltsist kindlustusseltsi kindlustusvõtjad on vaid teenuste lepingulised tarbijad, ei

---

<sup>63</sup> Keskinäinen Vakuutusyhtiö Fennia. Asiakassopimukset. Voimassa 01.01.2011, lk. 11. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://lomakkeet.fennia.fi/lomakepalvelu/servlet/fi.efennia.lomakepalvelu.LomakeHandler?open=242&contentType=application/pdf&url=8F1770E27520A4723EAC4B85A19F315A&name=Fennian%20asiakassopimukset>, 16.02.2012.

<sup>64</sup> H. Hansmann. Viidatud töö, lk 148.

<sup>65</sup> European Parliament 2011, lk 23.

enamat. Mõistetavalt puudub neil võimalus äriühingu juhtimisest osa saada ning seeläbi äritegevust mõjutada. Seevastu liikmelisus vastastikuste kindlustusseltside puhul tähendab teoreetiliselt iga kindlustusvõtja võimalust kindlustusseltsi juhtimisest osa saada, kuid praktiliselt toimub see eelkõige väiksemate ehk lokaalsemate vastastikuste kindlustusseltside puhul. Autor üldiselt nõustub seisukohaga, mille kohaselt muudab väga suurte vastastikuste kindlustusseltside liikmeks olemise hüved küsitavaks liikme kaugenemine äriühingu juhtimisest. Nii kaob oluline tunnus ühistegevuse põhiolemusest – iga kindlustusvõtja aktiivne osavõtt ja panus edukale tegutsemisele.

Liikme rollist vastastikustes kindlustusseltsides annab tunnistust Eestis kehtinud KindlS, mille § 37 sätestas üldnõuded vastastikusele kindlustusseltsile. Nii oli sätestatud, et vastastikune kindlustusselts tegutses vastastikuse kindlustamise põhimõttel oma liikmete huvides ja vastutusel. Vähimaks liikmete arvuks nimetas seadus 50 isikut. Liikmeteks olid valdavalt kindlustusvõtjad, kes vastutasid äriühingu kohustuste eest põhikirjas määratud ulatuses. Sarnasel põhimõttel toimus Eestis nõukogude okupatsiooni eelsel ajal vastastikune kindlustusselts, kus kohustuste eest vastutasid kindlustusvõtjad ühiselt. Iseloomulik oli, et nende vastutuse ulatus ja teostamise viisid võisid erineda – liige võis vastutada kogu oma varaga, vastutus piirdus kindlustussumma teatud osaga või oli määratud vahekorras iga aastase kindlustusmaksega.<sup>66</sup>

Eestis enne nõukogude okupatsiooni kehtinud kooperatiiv-ühingute ja nende liitude seaduse ehk lühendatult ühistegevusseaduse põhjal oli lubatud kolme tüüpi vastastikuseid kindlustusseltse<sup>67</sup>:

- a) osakapitaliga, ilma lisavastutusega. Liikme vastutus kindlustusseltsi kohustuste eest oli piiratud osamaksuga, mis tasutakse liitumisel,
- b) liikmete osamaksudest moodustuva osakapitaliga, lisavastutusega,
- c) ilma osakapitalita, mis tähendas, et liikmed ei maksa osamakse kuid peavad vajaduse korral täiendavad rahalised vahendid leidma. Osakapital võib olla ajaline või ajutine. Viimasel juhul makstakse osamaksud tagasi selles ulatuses, kuivõrd kindlustusseltsil koguneb iga aastastest ülejääkidest reservi.

Enamasti asutati vastastikuseid kindlustusseltse ilma osakapitalita, sest kasutati edasikindlustust, mille olemasolu korral puudus vajadus osakapitali kogumiseks. Oluline on veel märkida, et

---

<sup>66</sup>R. Karras. Viidatud töö, lk 29.

<sup>67</sup>Samas, lk 35.

kõnealune seadus ei keelanud *expressis verbis* mitteliikmetele kindlustusteenuste pakkumist. Lubatud oli vastu võtta neid isikuid, kes said liikmeteks ja ühtlasi ka kindlustusvõtjateks ja pakkuda kindlustust ka neile, kes liikmeks astuda ei soovinud. Sellisel juhul võeti liikmeksastujalt allkiri liikmekohustuse dokumendile, mis määras kindlaks sellise liikme õigused ja kohustused. Juhul, kui vastastikuse kindlustusseltsi põhikiri nägi liikmeks astumise kindlustuse saamiseks ette, toimus liikmeksastumine ja kindlustuse sõlmimine üheaegselt.<sup>68</sup>

Soome vastastikuse kindlustusseltsi *Fennia* põhikirjas on sätestatud, et kindlustusseltsi liikmeteks on kindlustusvõtjad, kellel on kehtiv kindlustusleping. Kindlustusseltsi liige ei vastuta selle kohustuste eest.<sup>69</sup> Tegemist on vastastikuse kindlustusseltsi põhitunnusega, kus liige ja kindlustusvõtja on ühes isikus.

Autor leiab, et ühistegevusel põhineva kindlustusseltsi puhul on liikmete vastutuse määratlemine hädavajalik. Eelkõige seetõttu, et tagada äriühingu vastutustundlik ja õiguspärane juhtimine kuid mitte vähem olulisena, tagada iga liikme enese moraalne vastutus ja õiguskuulekas käitumine. Vastastikuse kindlustusseltsi liige ei pea vastutama äriühingu kohustuste eest, kuid mõistlikuks ja proportsionaalseks ühistegevuse eesmärkidest lähtuvalt saab pidada vastutuse ulatust vähemalt iga liikme kindlustusmakse suuruses.

Otsustamist vajab see, millisel viisil liikmelisust vastastikuses kindlustusseltsis reguleerida. Väikese liikmete arvuga vastastikune kindlustusselts võib seada enda eesmärgiks kindlustada üksnes enda liikmeid. Samas ei ole mingit mõistliku põhjust miks ei võiks asutada vastastikust kindlustusseltsi, mis pakub teenust ka neile, kes liikmeks astuda ei soovi. Eelnevalt kindlustusvõtjaks olemise tingimused kokku leppides ning määratledes kohustusliku minimaalse liikmete arvu.

Eelnevale tuginedes leiab autor, et vastastikuse kindlustusseltsi üheks vaieldamatuks eeliseks aktsiaseltsi ees, on liikmete ja kindlustusvõtjate huvide kattumine. Iseendale kindlustusteenuse pakkumine üldjuhul motiveerib äriühingu liikmeid olema hoolas ning vastutama majandustegevuse eest solidaarselt. Iga liikme subjektiivne huvi kindlustusseltsi käekäigu vastu

---

<sup>68</sup>R. Karras. Viidatud töö, lk 35.

<sup>69</sup>Keskinäinenvakuutusyhtiö „Fennia”. Yhtiöjärjestys. Voimassa 11.06.2009. alkaen. Lk 5. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://lomakkeet.fennia.fi/lomakepalvelu/servlet/fi.efennia.lomakepalvelu.LomakeHandler?open=1207&contentType=application/pdf&url=4FB5261E5707EB419953833A4A19E24A&sessTransfer=33c2jibsdwzda451kfl5kii&sessTransfer=k3fm00nnx1sizw55wifbyo45>, 16.02. 2012.

on otseselt tulenev soovist saada õiglase hinnaga kvaliteetset kindlustusteenust. Aktsiaseltsi kindlustusvõtjatel võib samuti esineda sarnane soov, kuid neil puudub selleks igasugune võimalus äriühingu tegevust endale soodsamas suunas mõjutada. Autor leiab, et vastastikuse kindlustusseltsiliikmete vahel vastutuse proportsionaalseks jagamiseks, võib pidada sobivaks lahendust, kus iga liikme maksimaalne vastutuse ulatus on piiratud iga kindlustusvõtja aastase kindlustusmakse määraga.

#### ***1.3.4. Teenuse hind***

Vastastikuse kindlustusseltsi ja kindlustusaktsiaseltsi tegevuse eesmärgid on juba oma olemuselt vastanduvad. Olgu veelkord öeldud, et aktsiaseltsina tegutsevate äriühingute sealhulgas kindlustusaktsiaseltside omanike eesmärgiks on teenida ettevõttele ja selle aktsionäridele kasumit. Eelkõige kajastub see kindlustusvõtjatele määratavates kindlustusmaksetes. Vastupidiselt aktsiaseltsidele, on vastastikuste kindlustusseltside liikmete eesmärgiks võimalikult soodsa ja sobiva teenuse pakkumine selle liikmetele enestele. Tulenevalt neist kahest täiesti vastandlikust eesmärgist, vajab autori hinnangul analüüsimist kindlustusteenuse hinnakujundus.

Eesti Finantsinspektsiooni kokkuvõte<sup>70</sup> näitab, et 2011 aasta IV kvartalis olid kahjusuhted võrreldes kogutud kindlustusmaksetega kokku 49,1%, sealhulgas:

- a) ettevõtete varakindlustus 43,7%
- b) eraisikute varakindlustus 26,8% ja
- c) vastutuskindlustus 52,4%)

Ülejäänud kindlustusmaksed jaotati seega kindlustusseltsi tegevuskulude, seadusega nõutavate reservide ning puhaskasumi vahel. Vastastikuse kindlustusseltsi puhul toimuks aasta lõpus ülejäänud kindlustusmaksete tagasimaksmine liikmetele (kõnealuse näite puhul 50% ulatuses tasutust) või järgneva aasta kindlustusmaksete alandamine.

Nimetatud andmed annavad üsna selge teadmise sellest, kui suur on praegusel hetkel kindlustusseltside kasumimarginaal ning kuivõrd kalliks läheb kindlustusseltsi poolne riskide hindamine kindlustusvõtjale tegelikult. Õigustatult saab esitada küsimuse, miks on Eesti kindlustusvõtja sunnitud kinni maksma kindlustusandjate ebaproportsionaalselt suure kasumi, kui

---

<sup>70</sup>Eesti Finantsinspektsiooni veebileht. Koondpäring veebilehelt. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.fi.ee/koond/kahju\\_suhted.php](http://www.fi.ee/koond/kahju_suhted.php), 02.04.2012.



Euroopas on laialdaselt kasutusel alternatiivsed valikud, mis kindlustusvõtjatele ei ole nii koormavad? Näiteks millisel viisil on õigustatud transporditavate kaupade kindlustamise võimaldamine ettevõtjatele üksnes kõrge kasumimarginaaliga kindlustusaktiaseltsides, kui tulenevalt Finantsinspeksiooni andmete kohaselt oli selle kindlustusliigi kahjusuhe 24,2%.<sup>71</sup> Kaupade transportimine on igapäeva majanduse osa ning nende kindlustamisest huvitatud ettevõtted on ellu kutsunud samuti omanikutulu teenimise eesmärgil, mistõttu pakuks alternatiivne *non-profit* võimalus kaupade kindlustamiseks ettevõtjatele märkimisväärset rahalist kokkuhoidu.

Vastastikuste kindlustusseltside kasumist osasaamise süsteemi aitavad paremini mõista Eestis tegutsenud ühistegevusel põhineva kindlustusseltsi „Eesti” 1935. aastast kehtinud elukindlustuse üldtingimused<sup>72</sup>. Kasust osasaamise peatükk ütleb selgesõnaliselt, et kõik kõnealuste tingimuste alusel sõlmitud kindlustused on kasuõiguslikud (v.a. kindlustusmaksevabad kindlustused). Kusjuures osasaamine kasumist algab hiljemalt peale kolmanda kindlustusaasta möödumist. Majandusaasta jooksul kogunenud ülejääk (peale seaduses ettenähtud reservide eraldamist) paigutatakse kasufondi, iga kindlustusvõtja kohta vastavalt tema panusele, millest juhatus määrab väljamakstavate kasusummade suuruse. Kindlustusvõtjatel omakorda, on õigus omal valikul otsustada kuidas kasumisummaga toimida. Selleks on kolm võimalust:

- a) Kasumisumma arvutatakse maha järgneva kindlustusaasta kindlustusmaksest. Kui aastamaksete tasumine toimub osade kaupa, siis arvestatakse aasta kasumisumma samades osades;
- b) kasumi arvelt suurendatakse kindlustussummat;
- c) kasumi arvelt kustutatakse laenu.

Kasufondi võis kasutada ainult kasumijagamise eesmärgil või vajadusel erakordselt suurte suremuskahjude katmiseks.

Vastastikuste kindlustusseltside puhul võib teenuse hinna küsimust vaadelda lisaks eelnevale veel kindlustusseltside põhitegevusala järgi. Kuigi vastastikuseid kindlustusseltse tegutseb ühepalju nii vara- ja vastutuskindlustuse kui elukindlustuse valdkonnas, on neil teenuse hinna kujundamise osas üsna erinevad rollid. Vara- ja vastutuskindlustuse valdkonnas tegutsevad kindlustusseltsid pakuvad eelkõige meedet tagamaks hinnakonkurentsi kindlustusteenuste turul. Teisest küljest

---

<sup>71</sup> Eesti Finantsinspeksiooni veebileht. Koondpäring veebilehelt. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.fi.ee/koond/kahju\\_suhted.php](http://www.fi.ee/koond/kahju_suhted.php), 02.04.2012.

<sup>72</sup> Elukindlustuse üldtingimused. Kindlustusselts Eesti. Tartu, 1935. Lk 14.

elukindlustuse valdkonnas tegutsevad kindlustusseltsid on olulised kaitstes kindlustusvõtjaid mitte üksnes hinnatõusude eest, vaid ka vältides tarbijate võimalikku ärakasutamist teenusepakkujate poolt olukorras, kus elukindlustuslepingu sõlmimisel ei suudeta adekvaatsetes tingimustes kokkuleppele jõuda.<sup>73</sup>

Autori hinnangul võib eelnevale tuginedes järeldada, et mõlema ärivormiga kindlustusseltside samaaegne eksisteerimine kindlustusturul võimaldaks arvestatavat hinnakonkurentsi, kindlustusvõtjatele laiemat teenuste valikut ning mitte vähem olulisena mõlema poole huve võrdselt arvestavaid kindlustustingimusi.

Kindlustusvõtja saab kasumist osasaamise kaudu kindlustada enda riske õiglase ehk mõõduka hinna eest. Veelgi enam, vastastikuste kindlustusseltside loomine on alguse saanud just majanduslikult rasketel aegadel, mistõttu on EL nimetanud seda liiki äriühingute tegevust sotsiaalmajanduseks.<sup>74</sup> Sellest tulenevalt leiab autor, et vastastikuse kindlustustegevuse mittelubamisega tänapäevases majanduskeskkonnas on riik õigustamatul piiranud kodanike õigusi luua vastastikusel tegevusel põhinevaid äriühinguid sotsiaalmajanduse ühes väga ulatuslikus valdkonnas nagu seda on kindlustusteenuste osutamine.

Peatüki kokkuvõtteks leiab autor, et vastastikustel kindlustusseltsidel on võrreldes kindlustusaktiaseltsiga arvestatavaid eeliseid nii kindlustusvõtjate kui ka kindlustusandja enda poolt vaadatuna. Samuti on tähelepanuväärne erinevatel ajastutel eksisteerinud vastastikuste kindlustusseltside tegutsemise aluseks olevate printsiipide sarnasus ning iseloom hoolimata sellest, et majandusruum on märkimisväärselt muutunud. Seega võib järeldada, et ajalooliselt Eestis levinud kodanikuühiskonda toetav vastastikune kindlustusselts, kui üks tulundusühistu ärivormi liik, on kaasaegne ehk sobilik ja vajalik praegusesse õiguskorda ning puudub mõistlik alus arvata, et tegemist oleks ajaloolise nähtusega, millel tänapäeva õigus- ja majanduskeskkonnas ei oleks enam perspektiive.

---

<sup>73</sup> H. Hansmann. Viidatud töö, lk 151.

<sup>74</sup> European Parliament 2011, lk 17.

## 2. VASTASTIKUSTE KINDLUSTUSSELTSIDE ERINEVAD LIIGID JA REGULATSIOON EUROOPA LIIDU LIKMESRIIKIDES

### 2.1. Vastastikuste kindlustusseltside erinevad liigid

#### 2.1.1. Üleriigiline vastastikune kindlustusselts

Eesmärgiga selgitada välja, kas kindlustusseltsidele alternatiivse ärivormi seadustamine on Eesti õiguskorras vajalik, on asjakohane uurida Euroopas tänapäeval enamlevinuid vastastikuste kindlustusseltside liike. Selleks analüüsib autor eelkõige kindlustusseltside tegevuse eripäradega seonduvat, näiteks pakutavaid kindlustusliike, territoriaalseid piiranguid, nõudeid asutamise/tegevuse osas ja muid tingimusi.

Soomes<sup>75</sup> tehakse vahet kohalikul (väikesel) vastastikusel kindlustusseltsil (*vakuutusyhdistys*), mille tegevus on piiratud mitte rohkem kui 40 kohaliku omavalitsuspiirkonnaga<sup>76</sup> ja üleriigilisel (suurel) vastastikusel kindlustusseltsil (*keskinäinenvakuutusyhtiö*)<sup>77</sup>. Soome *vakuutusyhtiölaki* § 18 järgi peab üleriigiline vastastikune kindlustusselts täitma analoogseid kapitalinõudeid nagu kindlustusaktsiaselts. Autor rõhutab, et niisuguste suurte vastastikuste kindlustusseltside (nt *Fennia*, *Tapiola*<sup>78</sup>) ainus suurim erinevus kindlustusaktsiaseltsist on eesmärk – kindlustusaktsiaseltsi keskne eesmärk on omanikule dividenditulu teenimine, samas vastastikuse kindlustusseltsi eesmärgiks on liikmele võimalikult soodsatel tingimustel<sup>79</sup> teenuse pakkumine.

<sup>75</sup> Aastal 2008 kogutud andmete põhjal tehtud uuringust selgub, et suurim vastastikuste kindlustusseltside ja ühistute turuosa on Soomes, kus vastastikuste elukindlustusseltside turuosa hõlmab 80% turust ning varakindlustus ligi 50% turust. Seetõttu peab autor käesoleva töö raames Soome vastastikuse kindlustussüsteemi põhjalikumalt käsitlet asjakohaseks. AMICE, The market share of Mutual and Cooperative insurance in Europe 2008. AMICE Publication 2010. Lk 7. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.amice-eu.org/publications/studies\\_reports.aspx](http://www.amice-eu.org/publications/studies_reports.aspx), 16.12. 2011.

<sup>76</sup> Autori märkus: tegemist on sarnaste ühingutega nagu enne 1940 Eesti aladel tegutsenud kindlustuskassad.

<sup>77</sup> Üleriigiliste vastastikuste kindlustusseltside (*keskinäinenvakuutusyhtiö*) tegevust reguleerib Soomes Vakuutusyhtiölaki 18.7.2008/521 (Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080521>, 22.12.2011) ja kohalike vastastikuste kindlustusseltside (*vakuutusyhdistys*) tegevust reguleerib Vakuutusyhdistyslaki 31.12.1987/1250, Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1987/19871250?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=vakuutusyhdistys>, 27.01.2012).

<sup>78</sup> Jaanuaris 2012 otsustasid *Tapiola* ja *Lähivakuutus* ühineda. Ühinemise järgselt muutub antud vastastikune kindlustusselts suurimaks Soome kindlustusandjaks ca 30% turuosaga, millega ühte gruppi kuulub ka ühistupank. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.asiakaspaattaa.fi/>, 10.02.2012.

<sup>79</sup> 2010 aastal said Soomes vastastikuste kindlustusseltside (kus töötas 2010 aastal 8040 inimest) liikmed soodustusi näiteks: *Tapiolas* (1.050.000 liiget) 92,8 miljoni euro eest (88 EUR liikme kohta), *Lähivakuutusryhmas* (560.000 liiget) 36 miljoni euro eest (64 EUR liikme kohta), *Suomi-yhtiös* (250.000 liiget) 60 miljoni euro eest (240 EUR liikme kohta) jne. Lisaks osundatud soodustustele lisanduvad tihti ka „ülejäägi“ tagastamine ning liikmeosaluse väärtuse kasvust tulenev tulu. Osuustoiminta nr 5, 2011. Lk 27, 39.

Sellised suured vastastikused kindlustusseltsid peavad täitma täpselt samasuguseid kapitalinõudeid nagu kindlustusaktsiaseltsid. Vastastikustel kindlustusseltsidel võib olla tagatiskapitaliosak (*takuupääoma*)<sup>80</sup>, mille omajad omavad põhikirja järgi üldkoosolekul hääleõigust – selline kindlustusselts on vastastikuse kindlustusseltsi ja aktsiaseltsi „vahepealne“ variant<sup>81</sup>. *Takuupääoma* võidakse hilisemalt selle sissemaksjale ka välja maksta eeldusel, et tagatiskapital ei vähene.

Ühistulise tegevuse keskne põhimõte on, et igal liikmel on üks hää. Suuremates Soome vastastikustes kindlustusseltsides see põhimõte ei kehti. Näiteks saavad *Tapiola* kliendid lisahääli tasutud kindlustusmaksete järgi. Vastastikuste kindlustusseltside üheks suureks eeliseks on, et nad saavad endale lubada ka kahjusuhte olemist mitmete aastate lõikes 100% piires (s.o. tegutsemist *non-profit* süsteemi mõistes ilma ülejäägita või *profit* süsteemis kasumita). Vastastikune kindlustusselts võib *vakuutusyhtiölaki* kohaselt tegutseda ka avalik-õiguslikus vormis.

Autori arvates võib Soome eeskujul üleriigilist vastastikust kindlustusseltsi Eestis sobivaks lahenduseks pidada põhjusel, et võimaldab kohaldada kindlustusaktsiaseltsiga samaväärseid nõuded asutamise ning tegevuse osas, eeskätt eesmärgiga tagada kindlustusteenuseid pakkuvate äriühingute finantsvõimekus ning seeläbi teenuse usaldusväärsus kindlustusvõtjatele. Selline lahendus võiks sobida hästi näiteks suurtele ettevõtetele, kes soovivad kuluefektiivsuse eesmärgil kindlustada oma tegevusspetsiifikast tulenevaid või muid majandustegevusega kaasnevaid riske õiglasema hinnaga. Majanduslikult heal järjel ettevõtetele avaneb vastastikuse kindlustustegevuse kaudu võimalus teha hiljem äratasuvaid investeeringuid asutades ühiselt toimiv *non-profit* kindlustusselts<sup>82</sup>. Avalik õigusliku kindlustussüsteemi reformimisel võivad üleriigilised vastastikused kindlustusseltsid samuti üheks võimalikuks lahenduseks olla. Tagatud peaks olema kindlasti riiklik finantsjärelevalve ja sarnaselt Soomele kohalduma aktsiaseltside asutamisele ja tegevusele sätestatud samaväärsed nõuded. Õigustehniliste lahenduste leidmine ning sisseviimine ei oleks samuti ülemäära keerukas seetõttu, et erinevus aktsiaseltsist piirduks vaid hinnakujunduse ning kasumiteenimise osas.

---

<sup>80</sup> Näiteks on 128.000 kliendiga kindlustusandja *Turva* tagatiskapitaliosakud kuuluvad 20 erinevale juriidilisele isikule, mh valdavas enamuses erinevad ametiühingud. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.turva.fi/turva/Yksityisasiakkaat/Turva+yrityksena/Organisaatio/Takuupaaoman+omistajat/>, 21.12.2011.

<sup>81</sup> J. Rantala, T. Pentikäinen. *Vakuutusoppi*. Sastamala 2009. Lk 122.

<sup>82</sup> Näiteks Soome vastastikuse kindlustusseltsi *Fennia* juhtkond koosneb äriühingute juhtidest. *Fennia* veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fennia.fi/FenniaRyhma/Fennia/FenniaHallintoneuvosto.htm>

### 2.1.2. Kohalik vastastikune kindlustusselts

Kohalike (väikeste) vastastikuste kindlustusseltside (sm.k. *vakuutusyhdistys*) eesmärgiks on selle liikmetele teenida kasumit või saada muud majanduslikku kasu. Niisuguste kindlustusseltside tegevust reguleerib lisaks eriseadusele Soome üldine kindlustus- ja finantsregulatsioon, kuivõrd kindlustusseltsidele kohaldub nende tegevust eraldi reguleeriv õigusakt<sup>83</sup>. Kohalike vastastikuste kindlustusseltside tagatiskapital peab olema 42.000 EUR (juhul, kui tegutseda soovitakse rohkem kui 25 kohalikus omavalitsuses, siis 84.000 EUR) ja see peab olema tasutud rahas<sup>84</sup>. Kokku on Soomes sellistel kindlustusseltsidel umbes 2.800.000 liiget/klienti<sup>85</sup>. Tegemist on vastastikusel printsiibil tegutsevate kohalike äriühingutega, mis on spetsialiseerunud tulekindlustusele ning alates 1970-ndatest ka muudele kindlustusliikidele. Kusjuures kindlustusselts ei tohi pakkuda kohustuslikku vastutuskindlustust, krediidi ja garantiikindlustust, samuti kindlustust pikema kindlustusperioodiga kui 10 aastat. Antud toodete pakkumiseks teevad nad koostööd vastavaid kindlustustooteid müüvate ühistuliste kindlustusandjatega. Maksevõime tagamiseks on kohalikud vastastikused kindlustusseltsid moodustanud edasikindlustuseks *Lähivakuutus Keskinäinen Yhtiö*<sup>86</sup> (keskühistu), samuti on keskühistu *Keskinäinen Vakuutusyhtiö Palonvara* edasikindlustaja (vastavalt *Vakuutusyhtiölaki*§-ile 4 on analoogsete edasikindlustajate – *jälleenvakuutuskytkösyhtiö* eesmärk kindlustada edasi üksnes selle kontserni riske, millele ta ise kuulub). *Lähivakuutusesse* kuuluvates *vakuutusyhdistyksissa* sõltub hää kindlustusmaksest<sup>87</sup>.

Erinevalt üleriigilisest vastastikusest kindlustusseltsist võib Eesti tingimustes kodanikuühiskonna tasandil osutada sobivamaks kohalik (väike) vastastikune kindlustusselts. Viimane võimaldaks koondada enda alla näiteks väike-ettevõtjad, kellel on oma majandustegevusest tulenevalt huvi kindlustada näiteks transporditavaid kaupu või hoopis muud majandustegevuse spetsiifikast tulenevat eriomast riski. Samuti sobiks kohaliku vastastikuse kindlustusseltsi kindlustusvõtjateks teised ühiskonnagrupid, keda ühendab vajadus kindlustada neile eriomaseid riske õiglase hinnaga. Autori hinnangul peaksid asutamise tingimused Soome eeskujul olema kapitalinõude

<sup>83</sup> European Parliament 2011, lk 23.

<sup>84</sup> Vakuutusyhdistyslaki 31.12.1987/1250 § 5. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/\(1\)1987/19871250?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=vakuutusyhdistys](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/(1)1987/19871250?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=vakuutusyhdistys), 27.01.2012.

<sup>85</sup> P. Saarnivaara. Osuustoiminta Yritysten Jäsenten/Asiakkaiden suhtautuminen omistajuuten, lk 21. magistratöö, Helsingi Ülikool, Helsinki 2008.

<sup>86</sup> *Lähivakuutus* koosneb 64 erinevast kohalikust kindlustusühingust, mille turuosa on Soomes ca 9%, millel on 545.000 klienti ja 2.000.000 kindlustuslepingut. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.lahivakuutus.fi/FI/Brieflyinenglish/Sivut/default.aspx>, 21.12.2011.

<sup>87</sup> P. Kalmi. Viidatud töö, lk 40.

täitmine ja pakutavate kindlustusliikide range määratlemine, jäädes samal ajal mõistlikeks ja proportsionaalseteks arvestades nimetatud kindlustusseltside tegevusega kaasneva riski suurust. Ei ole mingit mõtet sätestada kohaliku omavalitsuse piires tegutsevale (väikesele) vastastikusele kindlustusseltsile kindlustusaktsiaseltsiga võrdväärseid nõudeid omavahendite osas, kui tegevusriski ulatus on nende kahe võrreldava ärivormi puhul ääretult erinev.

Austrias toimib vastastikuste väikeste kindlustusseltside liit, mille liikmetest mõned on juba üle 200 aasta vanad ning vanim neist pärineb aastast 1710. Sarnaselt kindlustusaktsiaseltsidega on ka vastastikused kindlustusseltsid Austrias riikliku finantsjärelevalve all. Väikesed vastastikused kindlustusseltsid tegutsevad peamiselt varakindlustuse ja kariloomade kindlustuse alal ning nad on asukohapõhised - töötajad ja kliendid tunnevad nii asukohapõhiseid riske kui eeliseid ning kindlustusjuhtumi toimumisel garanteerib see hüvitamise kiirelt ning liigse bürokraatiata. Enamik väikestest vastastikustest kindlustusseltsidest asuvad põhja- ja ida-Austrias ning edasikindlustaja on Viinis.<sup>88</sup> Ka Saksamaa kindlustusjärelevalve seadus (*Versicherungsaufsichtsgesetz*<sup>89</sup> – VAG) § 53 sätestab erandid väikestele vastastikustele kindlustusseltsidele, mis tegutsevad piiratud territooriumil ja mille pakutavate teenuste hulk on piiratud. Millist vastastikust kindlustusseltsi saab pidada väikeseks, on Saksamaal finantsjärelevalve asutuse diskretsiooniotsus.

Autori arvates on eelkirjeldatud kindlustusseltsid olulised kahest aspektist lähtuvalt. Esiteks on kindlustusturul võimalik seeläbi pakkuda nišitooteid. Kindlustada saab üksnes teatud tegevusaladele või isikute gruppidele eriomaseid riske. Praegu ei ole see Eestis võimalik eeskätt seetõttu, et riik on kindlustustegevusest loonud kindlustusvõtjate vajadusi üksnes piiratud määral (pakkudes eelkõige enimnõutud kindlustusliike) rahuldava suuremahulise äritegevuse. Seetõttu saab pidada sobivaks kindlustustegevuse laiendamist viisil, mis võimaldab toetada sotsiaalmajandust ning soodustab lihtsustatud asutamis- ja tegevusnõuete kaudu kodanikualgatusi. Veelgi enam, näiteks aitaks selliste väikeste vastastikuste kindlustusseltside usaldusväärsust ja jätkusuutlikust tagada edasikindlustuse kohustuse panemine nagu seda on teinud mitmed teised riigid.

---

<sup>88</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.vvo-kleineversicherungsvereine.at/>, 05.02.2012.

<sup>89</sup> Ausfertigungsdatum: 12.05.1901, "Versicherungsaufsichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992 (BGBl. 1993 I S. 2), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 78 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist", Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vag/gesamt.pdf>, 29.01.2012.

Autor möönab, et on põhjendatud seadusandja kaalutlus sellest, et kindlustuse puhul on tegemist usaldussuhtel põhineva teenusega, mis iseenesest tingib vajaduse tõhusate meetmete abil tagada teenusepakkuja usaldusväärsus. Kuid praegune meede piirab teenuste kättesaadavust juba üksnes seetõttu, et kindlustusaktsiaseltsidele kohaldatavad nõuded teenuse osutamiseks soosivad kindlustusteenuse pakkumist pigem kindlustuse põhiliikide osas ning väikesed kohaliku omavalitsuse piires olevad huvid jäävad tahaplaanile. Leidub hulganisti riske, mille kindlustamine ei ole täna võimalik eelkõige põhjusel, et potentsiaalsete kindlustusvõtjate arv oleks liialt väike selleks, et kasumit taotleval kindlustusaktsiaseltsil oleks mingitki huvi sellelaadset kindlustusteenust pakkuda. Samas huvitatud isikutel endil ei ole tänases õiguskorras võimalik seda alternatiivsel viisil samuti teha.

Teiseks saavad väikesed kohalikud kindlustusseltsid sarnaselt eelpool viidatud Soomele, Saksamaale ja Austriale tegutseda finantsjärelevalve all. Teisest küljest väikeste tulundusühistu äri vormis asutatud vastastikuste kindlustusseltside puhul võib selle vajadus olla vaieldav. On ju nende tegevuse riskis oluliselt madalam, kui suurtel kindlustusseltsidel. Eriti piiratud liikmete arvuga kindlustusseltsi puhul, kes pakub kindlustust ainult oma tegevuspiirkonna liikmetele. Autor leiab, et täites korrektselt vähemalt usaldatavusnõudeid ja kasutades edasikindlustust, ei ole alust pidada vastastikustel alustel toimivaid kindlustusseltsi vähem usaldatavateks, kui kindlustusaktsiaseltsi. Pigem vastupidiselt toob nende lubamine turule endaga kaasa pakutavate kindlustusteenuste mitmekesistumise pakkudes spetsiifilisi kindlustustooteid õiglase hinnaga ja seal, kus neid hädasti vaja oleks.

### **2.1.3. Vastastikune ravikindlustusselts**

Euroopa Komisjoni uuringu tulemusena selgus, et paljudes liikmesriikides tegutsevad vastastikused kindlustusseltsid ja/või sellesarnased ühingud nii kohustusliku kui ka vabatahtliku ravikindlustuse turul, veelgi enam, pakkudes lisaks ravikindlustusele nii era- kui ka kohustuslikku pensionikindlustust. (viide)

Vastastikused ravikindlustusseltsid (*Mutual benefit societies, health (providence) mutuals*) eksisteerivad paljudes Euroopa maades, pakkudes reeglina ravikindlustust ja sotsiaalteenuseid selliste sotsiaalsete riskide katmiseks nagu haigus, töövõimetus, kõrge vanus. Kõige sagedamini täidavad nad erinevaid sotsiaalse sisuga ülesandeid, nagu näiteks elukvaliteedi edendamine ja

korraldamine, sotsiaaltöö ja kultuurialane tegevus. Mõnedel juhtudel käitavad vastastikused ravikindlustusseltsid ühiskonnas haiglaid, hooldekodusid ja taastusravi keskuseid<sup>90</sup>.

Belgias koguni tervet kohustuslikku ravikindlustussüsteemi<sup>91</sup>, sest seal tegelevad kohustusliku ravikindlustusteenuse pakkumisega ainult vastastikused ravikindlustusseltsid (*mutual benefit societies*). Kõikidel eraisikutel on kohustus ühineda vabal valikul mõne nimetatud kindlustusseltsiga, mille tulemusena on Belgias nii kindlustatud 99% elanikkonnast. Oluline on siinkohal lisada, et kindlustusseltsid on kohustatud oma tegevuses rangelt juhinduma ravikindlustust reguleerivatest õigusaktidest.

Hollandis pakuvad vastastikused kindlustusseltsid nii kohustuslikku ravikindlustust kui ka vabatahtlikku ravikindlustust, kusjuures kohustuslikku ravikindlustust pakuvad üheaegselt nii vastastikused kindlustusseltsid kui kindlustusaktiaseltsid. Riigid, kus tegutsetakse ka vabatahtliku ravikindlustuse valdkonnas, on Austria, Saksamaa, Taani, Hispaania, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Rootsi, Sloveenia ja Ühendkuningriik. Huvitav näide on veel Sloveenia, kus eksisteerib vaid üks vastastikune kindlustusselts, mille tegevusvaldkonnaks on samuti kohustusliku ravikindlustuse pakkumine<sup>92</sup>.

Eelnevat arvesse võttes leiab autor, et kodanikuühiskonna ja vastastikuse solidaarsuse seisukohast on arusaamatu, miks Eestis ei ole tõsiselt kaalutud Euroopas väga levinud mudeli kasutamist. Arutletud on võimaluse üle reformida ravikindlustuse süsteemi teatavate Haigekassa poolt rahastatavate teenuste erakindlustuse alla viimise kaudu, kohustuslikule ravikindlustusele lisakindlustuse loomisega. Ühe võimalusena nii, et kohustusliku ravikindlustuse alla kuuluks elementaarne arstiabi (erakorraline meditsiin) ja ülejäänud teenused oleks saadaval kindlustusseltside kaudu. Taoline süsteem on kasutusel Ameerika Ühendriikides. Samas pole Eesti elanike sissetulekud võrreldavad USA elanike keskmiste sissetulekutega. Teiseks, Eesti elanike aktiivsemat osalust vabatahtlikkus ravikindlustuses pärsib ka igasuguste soodustuste puudumine kindlustusmaksete tasumisel.<sup>93</sup>

Autori arvates toob eelnevalt kirjeldatu esile kaks peamist probleemi. Esiteks, muutub sellise reformi korral ravikindlustusteenus oluliselt kallimaks, kui see on avalik õigusliku mudeli puhul.

---

<sup>90</sup> European Parliament 2011, lk 16.

<sup>91</sup> Samas

<sup>92</sup> European Parliament 2011, lk 27 ja 29.

<sup>93</sup> Ravikindlustuse lisakindlustuse loomine. Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsi osakond. Arvamus, 26.02.2009 nr 15-3/025, lk 8.



Teiseks, tekitab teenuse kallinemine olukorra, kus ravikindlustusteenused ei pruugi olla enam kättesaadavad suuremale osale elanikkonnast. Seetõttu võib öelda, et süsteemi eelpoolkirjeldatud viisil reformimine ei ole otstarbekas ega mõeldav juhul, kui siseriiklik õigus lubab kindlustusseltsi asutada üksnes aktsiaseltsi või SE vormis. Taoline süsteem nõuab kindlasti mitmekesist kindlustusseltside turgu, kus on esindatud erinevad ärivormid pakkudes nii ravikindlustusteenuseid kõikidele ühiskonnagruppidele. Vastastikune kindlustusselts on siinkohal lahenduseks, mida kahtlemata tasub antud küsimuse suhtes ühe võimaliku alternatiivina kaaluda.

#### **2.1.4. P&I klubid**

Vastastikusel kindlustustegevusel on autori arvates koht eelkõige nendes valdkondades ja tegevusaladel, millega kaasnevad neile eriomased riskid. Mõistatavalt saavad nende ulatust ja realiseerumise tõenäosust hinnata kõige paremini valdkonnaga seotud isikud, kellel on selles osas võrreldes teistega laialdased teadmised. Eesmärgiga leida kinnitust eeltoodud väitele analüüsib autor ühistulist tegevust laevanduses.

Ühistulise vormi keskset poliit-majanduslikku tähtsust laevanduses (v.a. liinilaevad), kus 90% maailma kaubalaevastikust on seotud vastastikuse ühistulise mittekasumiteenimisele suunatud struktuuriga, ei ole kõikjal teadvustatud<sup>94</sup>. P&I (*Protection and indemnity insurance*) klubid teevad koostööd merenduses vastutuskindlustusena merekindlustust pakkuvate kindlustusandjatega.

Tegemist on vastastikuste kindlustusassotsiatsioonidega ehk ühistutega, kus pakutakse kasumile mittesuunatud tegevuse käigus kindlustuskaitset oma liikmetele (16 suurima klubi aastas kogutud kindlustusmaksed ületavad 1 miljardi USA dollari piiri), mille käigus ühiselt riske kandes on nad vähem ohustatud individuaalsest riskist enda äridele<sup>95</sup>. Sealjuures juhul, kui ühisfondis tekib puudujääk, siis peavad selles osalejad tegema juurdemakseid.

---

<sup>94</sup> P. Bennett. Mutual risk: P&I insurance clubs and maritime safety and environmental performance. *Marine Policy* 25 (2001), lk 13.

<sup>95</sup> N. J. Ronneberg. An Introduction to the protection & Indemnity clubs and the marine insurance they provide. *University of San Francisco Maritime Law Journal*, Winter, 1990/1991.

P&I klubid tekkisid 19. sajandil kui traditsioonilised laevakindlustuse teenusepakkujad ei tahtnud või ei suutnud enam pakkuda vastutuskindlustust<sup>96</sup> – probleemi lahendamiseks ühinesid laevaomanikud vastastikustesse kindlustusseltsidesse lubades jagada neist igäühe kahju<sup>97</sup>. Laevaomanik, kes tahab jagada enda riske läbi P&I klubi, peab astuma klubi liikmeks makstes liikmemaksu, mis on analoogne kommertskindlustuse kindlustusmaksele<sup>98</sup>.

18 sajandi alguses eksisteerisid Euroopas vastastikuse kindlustuse klubid laevade korpuste kindlustamiseks (*mutual hull underwriters association*), mis said laevavedajatele vastutuskindlustust pakkudes P&I klubidele eeskujuks<sup>99</sup>. P&I klubi liikmeks astudes väljastatakse *certificate of entry*, mis tõendab vastava laeva/laevavaldaja vastutuse kindlustamist. Lisaks väljastatakse igale liikmele *Rulebook*, kus on kirjas tingimused. Kindlustusmakse asemel kasutatakse P&I klubides terminina *contributions* või *calls*, mis omakorda jagunevad avansiliseks (*advance calls*), täiendavaks (*supplementary* või *additional calls*) ja erakorraliseks (*catastrophe calls*)<sup>100</sup>. Maailmas on 28 merenduse vastastikust kindlustusseltsi, milles 13 on *International Group of P&I Clubs*'i<sup>101</sup> liikmed. 13 P&I klubi, mis koonduvad *International Group of P&I Clubs*'i on vastastikused (*mutual*) mittekasumile (*not-for-profit*) suunatud kindlustusorganisatsioonid, kes omavahel jagavad kolmandatele isikutele tekkiva kahju hüvitamise kohustust, mis sisaldab reostuse, elu kaotuse ja isikukahju, veosekahju ja kokkupõrke

---

<sup>96</sup>Vastutuskindlustuse vajadus tulenes asjaolust, et 1836 aastal otsustas Inglise kohus DeVaux v Salvador kohtuasjas, et Lloyds ei ole kohustatud vana laevakindlustuslepingu alusel hüvitama kahjusid, mis tekivad kolmandatele isikutele. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.cosco.com/en/knowledgebase/detail.jsp?docId=5631>, 17.01.2012. Samuti võimendas antud teenuse vajadust Lord Campbell's Act of 1846, mis võimaldas meeskonnaliikmetel ja nende pärijatel ning reisijatel esitada nõudeid laevaomanike vastu. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.budd-pni.com/about\\_us.php?Page=About\\_PnI\\_history](http://www.budd-pni.com/about_us.php?Page=About_PnI_history), 17.01.2012.

<sup>97</sup>R.C. Seward. The Role of protection and indemnity (P&I) Clubs. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.itopf.com/\\_assets/documents/seward.pdf](http://www.itopf.com/_assets/documents/seward.pdf), 17.01.2012.

<sup>98</sup>D. Cass, G. Chichilnisky, H. Wu. Individual risk and mutual insurance, *Econometrica*, 1996, lk 333-341

<sup>99</sup>K.E. Турбина, В.Н. Дадьков. Viidatud töö, lk 7.

<sup>100</sup>Samas, lk 181-182.

<sup>101</sup>Tihti koonduvad P&I klubid gruppidesse, et pakkuda edasikindlustusteenust. Näiteks *Skuld* kuulub *International Group of P&I Clubs*'i. Antud edasikindlustaja puhul kannab kahju kuni 5 miljonit USD esmane P&I klubi, kahjud 5-30 miljonit USD hüvitab vastav edasikindlustaja ning kahju 30 miljonit USD kuni 2,03 miljardit USD on omakorda edasi kindlustatud kommerts edasikindlustajate juures. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.igpandi.org/>, 17.01.2012.

riske<sup>102</sup>. Kaubandusliku meresõidu seaduse<sup>103</sup> § 77<sup>1</sup> - 77<sup>3</sup> sätestavad laevaomaniku vastutuskindlustuse nõuded merinõuete korral<sup>104</sup>.

Seega on vastava Eesti seaduse<sup>105</sup> sättega kehtestatud kohustuslik vastutuskindlustus, mida peaks saama osta eelkõige ühistulist kindlustusteenust pakkuva teenuseosutaja juurest. Eestlastele on tuttav, et 1994 hukkunud reisilaevaga Estonia seonduvad kahjud hüvitas kindlustusselts nimega Skuld<sup>106</sup>, mis on vastastikune kindlustusselts. Lisaks Skuldile on Eesti Finantsinspektsiooni kodulehel kajastatud andmete<sup>107</sup> kohaselt ennast Eestis piireülese teenuseosutajana registreerinud mitmed P&I klubid – *Onderlinge Verzekering Maatschappij Noord Nederlandsche P&I Club W.A., Gard Marine & Energy Försäkring AB*.

Hinnates kogumis kõiki eelpoolnimetatud vastastikuste kindlustusseltsideliike võib järeldada, et tegemist on laialdaselt levinud nähtusega – varakindlustuses, kohustuslikus- ja vabatahtlikus ravikindlustuses, laevanduses ning lisaks veel siin nimetamata spetsiifilistes valdkondades või tegevusaladel. Ulatuslik levik kinnitab tõdemust, et vastastikused kindlustusseltsid muudavad kindlustussüsteemi paindlikumaks, avardades potentsiaalsete kindlustusvõtjate võimalusi. Autori arvates on just laevandus üheks väga heaks näiteks sellest, kuidas enese riskide efektiivsemateks kindlustajateks on neid riske kõige paremini tundvad isikud – kindlustusvõtjad ise. Laialdased teadmised laevandusest ja selle toimimise spetsiifikast võimaldab riske hinnata „reaalsemalt” ning pidevalt, mistõttu kujuneb ka kindlustusmakse kindlustusaktsiaseltsidest soodsamaks. Teiste sõnadega võimaldavad vastastikused kindlustusseltsid teenida erinevate ühiskonnagruppide huve paremini kui kindlustusaktsiaseltsid, kes pakuvad valdavalt standardiseeritud teenuseid erinevate möödapääsmatute riskide kindlustamiseks.

---

<sup>102</sup>K. Li, J. Liu, J. Yan, J. Min. Value of information sharing in marine mutual insurance, International Centre of Maritime Studies, International Forum on Shipping, Ports and Airports (IFSPA 2009), research papers.

<sup>103</sup> Kaubandusliku meresõidu seadus. Vastu võetud 05.06.2002. RT I 2002, 55, 345.

<sup>104</sup> Kaubandusliku meresõidu seadust muutnud seaduse seletuskiri sedastab, et: „rahvusvahelise mereõiguse kohaselt jaguneb laevakindlustus kaheks: 1) laeva kaskokindlustus 2) laevaomaniku või reederi vastutuskindlustus. Käesolevas seaduses on reguleeritud reederite vastutuskindlustuse sätted. Praegusel hetkel sõidab Eesti lipu all 4-5 laeva, mis on kindlustatud rahvusvahelistes P&I kindlustusklubides“. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub\\_file&op=emsplain&content\\_type=application/msword&file\\_id=1398222&file\\_name=\(83\)%20kaub.%20meres%C3%B5idu%20jt%20muutmine%20seletuskiri.doc&file\\_size=61952&mnsensk=82+SE&fd=2012-01-13, 17.01.2012](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&file_id=1398222&file_name=(83)%20kaub.%20meres%C3%B5idu%20jt%20muutmine%20seletuskiri.doc&file_size=61952&mnsensk=82+SE&fd=2012-01-13, 17.01.2012).

<sup>105</sup> Autor osundab, et merendusõiguse üldpõhimõtted baseeruvad siiani rahvusvaheliselt *English Marine Insurance Act*’il (1906).

<sup>106</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.skuld.com/>, 17.01.2012.

<sup>107</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fi.ee/index.php?id=1974>, 17.01.2012.

## 2.2. Õigusraamistik ja roll Euroopa Liidus

### 2.2.1. Põhiprintsiibid

Eesti kuulumine EL-i on endaga paratamatult kaasa toonud nii õiguse kui ka kohustuse arvestada ühenduse õigusliku raamistikuga. EL-i täieõigusliku liikmena saame me osa ühenduse siseselt pakutavatest kaupadest ja teenustest, sealhulgas kindlustusteenustest. Seetõttu on autori arvates mõõdapääsmatu vastastikuse kindlustustegevuse õigusliku regulatsiooni analüüsimine EL-i raames. Alljärgnevalt uurib autor vastastikuse kindlustustegevusega seonduvaid põhiprintsiipe, EL-i üldregulatsiooni ning liikmesriikide siseriiklikku normistikku.

Loetletud põhimõtted on omased enamikele vastastikustele kindlustusseltsidele, kuid tulenevalt liikmesriikide siseriiklikest regulatsioonidest esineb riigiti iseloomulike printsiipide suhtes erinevusi:<sup>108</sup>

- a) vastastikust kindlustusteenust pakkuval ärivormil puuduvad kasumlikkusele orienteeritud äriühingu tunnused ning neid nimetatakse *non-profit insurance companies*;
- b) kindlustusseltsid tegutsevad algkapitalipõhiselt ning selle kahjusid kaetakse liikmete poolt finantseeritud fondist või kasutades krediidi abi. Fond on seejuures ühine ja jagamatu äriühingu vara;
- c) juhtimine toimub põhimõttel *on person, on vote*;
- d) liikmelisus on vaba - ühinemine (liikmeks astumine) kui ka väljumine on võimaldatud kõigile, kes täidavad põhikirjas sätestatud tingimused ning järgivad vastastikuse tegevuse põhimõtteid. Piiratud liikmelisust esineb erandina eelkõige juhul, kui tegemist on konkreetseid ametigruppe kindlustava kindlustusseltsiga, mille tegevuse eesmärgiks on eelkõige liikmete heaolu, mitte üksnes kasumi teenimine. Rahaliste vahendite ülejääk jagatakse võrdselt liikmete vahel, mis toimub sageli järgnevate perioodide kindlustusmaksete alandamisena tasaarvestuse kaudu. Enamasti investeeritakse suurem osa ülejäägist uute teenuste arendamisse ning rakendamisse eesmärgiga suurendada fondi varasid;
- e) solidaarsus - võrdsus ja jagatud vastutus liikmete vahel.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup>European Parliament 2011, lk 16.

Autori arvates väärrib eelnevalt loetletud kaasaegsetele põhimõtetele vastukaaluks uurida ajaloolist käsitlust.

Eesti nõukogude okupatsiooni eelsel ajal toimunud ühistegevusliku liikumise käigus loodi Eesti Ühistegeline Liit, mis koondas enda alla kõiki ühistegevusel põhinevaid kindlustusseltsid. Liidu poolt välja antud deklaratsioonis 1925.a. on nimetatud järgmised üldtunnustatud ühistegevuse põhimõtted:

- a) vastastikuses tegevuses tuleb hinnata rahvuslikku koostööd, olla salliv ning usuliste ja poliitiliste vaadete suhtes erapooletu;
- b) puhaskasum või muud reservid tuleb jaotada liikmete vahel vastavalt nende osavõtule kindlustusseltsi majanduslikust tegevusest;
- c) mitteliikmetelt saadud maksed ei kuulu liikmete vahel jaotamisele. Nimetatud rahalised vahendid kasutatakse omakapitali suurendamise eesmärgil;
- d) kõik liikmed olgu võrdsete õigustega.<sup>110</sup>

Autor leiab, et hoolimata arvestatavast ajastulisest erinevusest on säilinud tähelepanuväärne sarnasus ühistulist tegevust iseloomustavate põhitunnuste osas. Mõistetavalt ei saa praeguses ajas ja ruumis lähtuda täielikult nendest süsteemidest, mis toimisid hoopis teistsugustes olmetingimustes. Kuid tähenduslik on, et ühistuline tegevus oli Eesti ajaloos laialdaselt levinud tegutsemisvorm, ja mitte ainult. Omanikutulu teenimisele suunatud kindlustusaktsiaseltsid tegutsesid nende kõrval, sarnaselt tänapäevaga, mistõttu võib pidada käesoleva teema raames ajalooliste õigusallikate arvesse võtmist igati asjakohaseks. Vastastikuse kindlustustegevuse vaieldamatute põhitunnustena võib seetõttu välja tuua kolm peamist: orienteeritus teenusele (*non-profit*), võrdsus liikmete vahel ja kahjude katmine liikmete poolt finantseeritava fondi arvelt.

### **2.2.2. Võrdlus Euroopa Ühistuga (SCE)**

EL-i liikmesriikides nimetatakse vastastikust kindlustusseltsi sageli ka kindlustusühistuks (*mutual insurance co-operative*). Kuigi tegemist on samuti *non-profit* põhimõttel tegutsevate äriühingutega, kaasnevad liikmesriigiti nende tegevusele siiski mõningad erinevused. Komisjon

---

<sup>109</sup>Mutual Societies in an enlarged Europe. European Commission. Consultation Document. 03/10/2003. Lk 7-8. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/mutuals-consult-doc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/mutuals-consult-doc_en.pdf), 16.12.2011.

<sup>110</sup>J. Tõnisson. Viidatud töö, lk 98.

rõhutab, et valdavas enamuses EL-is tegutsevate vastastikuste kindlustusseltside määratlemine eeldab väga laia tõlgendust kuna lisaks ühistele üldistele tunnusjoontele esineb märkimisväärsed erinevusi selles, millist äriühingut vastastikuse kindlustusseltsina käsitleda. Euroopa Komisjon juhib läbiviidud uuringus tähelepanu kolmele peamiselt esineda võivale erinevusele<sup>111</sup>:

- a) erinevalt ühistuist on vastastikuse kindlustusseltsi kindlustusvõtja ühtlasi ka äriühingu liige<sup>112</sup>,
- a) vastastikuse kindlustusseltsi rahalised vahendid on jagamatud ja selle liikmete ühisomandis<sup>113</sup> ja
- b) vastastikuse kindlustusseltsi liige tasub osaluse omandamise asemel perioodilist kindlusmakset.

Kuid eelnimetatud erinevused ei ole nii selged mitte kõigis EL-i liikmesriikides. Näiteks Bulgaarias, Kreekas ja Portugalis peetakse vastastikust kindlustusseltsi üheks ühistute eriliigiks. Samas Belgias, Hispaanias, Ungaris, Itaalias, Luksemburgis, Lätis ja Suurbritannias tegutsevad mõlemad - nii vastastikused kindlustusseltsid kui ka kindlustusühistud.<sup>114</sup>

Eestis reguleerib ühistute tegevust Tulundusühistuseadus (edaspidi TÜS). Kõnealuse õigusakti asjakohaste teemaga haakuvate normide analüüsimisel tuleb arvesse võtta, et seadus reguleerib üksnes tulundusühistut kui mistahes muu tegevusega ärivormi, ilma kindlustusteenuse osutamiseks nõutavate erinormideta. TÜS § 1 lg 1 ütleb, et tulundusühistu on äriühing, mille eesmärgiks on toetada ja soodustada oma liikmete majanduslikke huve läbi ühise majandustegevuse. TÜS § 25 kohaselt tuleb ühistu liikmeid kohelda võrdsetel asjaoludel võrdselt. TÜS § 29 lg 1 ja 2 järgi kantakse ühistu puhaskasum liikmete vahel jagamisele mittekuuluvatesse reservidesse. Põhikirjaga võib ette näha, et liikmetele tehakse väljamakseid puhaskasumist (makstakse dividende).

Autori hinnangul võib Eestis üheks võimaluseks vastastikuse kindlustustegevuse seadustamisel olla kindlustustegevuse seaduse täiendamine nii, et see võimaldaks asutada vastastikuseid kindlustusseltsi tulundusühistu ärivormi ühe liigina (kindlustusseltsidele kohalduvate erisustega).

<sup>111</sup>European Parliament 2011, lk 21.

<sup>112</sup>Euroopa Komisjon täpsustab, et kuigi see on üldreegel, esineb riike, kus see põhimõte ei kehti. Näiteks on lubatud Austrias, Saksamaal, Poolas, Hollandis ja Slovakkias vastastikustel kindlustusseltsidel pakkuda kindlustusteenust ka mitteliikmetele. Samas, lk. 19.

<sup>113</sup>Euroopa Komisjon täpsustab, et ka sellest põhimõttest on erandeid ja toob välja Hollandi, kus vastastikuse kindlustusseltsi kapitali võib jagada osadeks. European Parliament 2011, lk 20.

<sup>114</sup>Samas

Näiteks Bulgaarias tegutsevad vastastikused kindlustusseltsid (nimetatud ing.k. ka *mutual insurance co-operatives*) kindlustusseaduse alusel, mille teine osa sisaldab ainuomaseid norme äriühingu asutamisele, organisatoorsele nõuetele ja kapitalile. Seal, kus kindlustusseadus ei näe ette teisiti, kohaldub ühistuseadus.<sup>115</sup>

Vastastikuse kindlustusseltsi ja ühistu vahel tehakse osades liikmesriikides vahet äriühingu majandustegevuse (tegevusala) järgi. Selle liigituse järgi on vastastikusel tegevusel põhinevad kindlustusseltsid, kui vastastikused kindlustusseltsid ja ühistud, kui mitte kindlustusseltsid ehk teiste sõnadega klassikalised ühistud kindlustusteenuseid ei paku. Sellised riigid, kus tegutsevad samaaegselt nii vastastikused kindlustusseltsid kui ka kindlustusühistud, on Belgia, Hispaania, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Läti ja Inglismaa. Riikides, kus vastastikuseid kindlustusseltsi peetakse spetsiifiliseks ühistute liigiks, kohaldatakse siiski ühistuid reguleerivaid õigusnorme.<sup>116</sup>

Siinjuures on huvitav, et Euroopa ühistu (SCE) kohta läbiviidud uuringust on selgunud, et seoses väheste ühistute loomisega, on määruse edukas rakendamine ebaõnnestunud. Peamiseks põhjuseks liikmesriikide siseriikliku õiguse ning Euroopa ühistu regulatsiooni suured erinevused, mille tulemusena esineb siseturul mitmesuguseid variatsioone määruses reguleeritud ühistuvormist. Siiski väärrib märkimist, et Euroopa ühistu määrus on leidnud rakendust piiriülese tegevuse puhul, kus näiteks Itaalia ja Prantsusmaa vastastikused kindlustusseltsid on loonud piiriüleseks tegevuseks organisatsiooni Euroopa ühistu vormis.<sup>117</sup>

Eelnevast selgub, et üldjoontes nimetatakse EL-is *non-profit* kindlustusseltsi nii vastastikusteks kindlustusseltsideks kui ka kindlustusühistuteks ja et kindlustustegevuses on Euroopa ühistu kujul tegutsemine vähem levinud, kui siseriiklikus tulundusühistu vormis.

Autor leiab, et vastastikuste kindlustusseltside lubamine tulundusühistu vormis Eesti õiguskorda võib olla sobiv arvestades nimetatud tegevust reguleeriva õigusakti olemasolu ning tulundusühistu, kui tuttavliku ärivormi paremat tundmist.

---

<sup>115</sup>European Parliament 2011, lk 80.

<sup>116</sup>Samas, lk 20.

<sup>117</sup>Samas, lk 53.

Samas tuleb arvestada võimalusega, et ühistuline tegevus ei pruugi Eesti ühiskonnas osutada kuigi populaarseks, sest reeglina inimeste suhtumine ühistutesse<sup>118</sup> on sageli tauniv. Selle põhjus peitub nõukogude režiimis, näiteks nn *perestroika* käigus toimunud kooperatiivide lubamine, mis hägustasid tegelikku ühistulise käitumise sisu.

### 2.2.3. Ühisregulatsiooni (SME) loomeprobleeme

Eeltoodust saab autori arvates järeldada, et Euroopa ühenduse siseselt on vastastikusel tegevusel põhinev kindlustustegevus laialdaselt levinud nähtus, kuid liikmesriikides üsna varieeruvat reguleerimist leidnud. Seega muutub vastastikuse kindlustustegevusega seonduv mõnevõrra keerukamaks, kui üritada luua ühenduse ülene ühetaoliselt rakenduv reeglistik. On ilmne, et ühenduse ülene Euroopa ühistu vorm ei ole vähemalt kindlustussektoris täitnud loodetavat eesmärki – populaarsust ning aktiivset kasutust liikmesriikide poolt.

Hoolimata kindlustusandjate leigest huvist Euroopa ühistu ärivormi suhtes, väljendab Euroopa Komisjon selgelt oma seisukohta öeldes, et senised EL-i regulatsioonid põhinevad kasumiteenimisele orienteeritud kindlustusseltside tegevuse reguleerimisel, mistõttu on üldteada asjaolu, et need regulatsioonid ei vasta piisavas mahus teiste kindlustusega tegelevate kindlustusseltside ärivormide spetsiifikale. Selleks, et tagada teenuste vaba liikumine ning ühtlustamiseks erinevaid õiguslikke ärivorme liikmesriikide vahel, esitas Euroopa Komisjon määruse vastastikel alustel tegutsevate äriühingute regulatsiooni ühtlustamiseks EL-is. Määruse projektis leiti, et vastastikel alustel tegutsevad kindlustusseltsid on sarnaselt kõikide teiste organisatsioonidega õigustatud saama kasu ühisturust, ütlema lahti nende spetsiifilistest tunnustest.<sup>119</sup>

Autor nõustub eelnimetatud seisukohaga lisades, et ärivormide mitmekesisus majandusruumis annab olulisel määral lisaväärtust ettevõtluse arendamisele, soodustades sarnaste huvide ja vajadustega ühiskonnagruppe ühinema majanduslike eesmärkide elluviimiseks kas siis teenuse osutamise näol või selle tarbimiseks. Kahtlemata soodustab kindlustuse ühisturu loomine ka

---

<sup>118</sup>Global 300 tuleneb (Fortune 500 analoog ühistu sektoris ehk siis 300 suurima ühistu arvud) kogukäive 2007 oli 755 miljardit EUR (see on suurem kui kogu Kanada GDP). Riigid millel tuleb suurim % GDP-st Global 300 käibest: Soome 21.1%, Uus-Meremaa 17.5%, Šveits 16.4%, Rootsi 13.0%. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.ica.coop/publications/review/2007\\_issue1.pdf](http://www.ica.coop/publications/review/2007_issue1.pdf), 14.12.2011.

<sup>119</sup>European Parliament 2011, lk 48.



väiksemate kindlustusseltside majandustegevust, avardades seeläbi omakorda pakutavate teenuste turgu tarbijatele.

Euroopa Komisjon algatas 2003.a. liikmesriikidega diskussiooni, koostades ettepaneku *Mutuals in an enlarged Europe*. Komisjoni eesmärgiks oli lahti harutada peamised raskused ühenduse ülese tegevuse reguleerimise elluviimisel. Ettepaneku kohaselt on kindlustusseltside allumine väga erinevatele siseriiklikele normidele üheks peamiseks takistavaks teguriks, mispärast vastastikustel kindlustusseltsidel on ühise regulatsiooni all võimatu säilitada neile äriühingutele omaseid printsiipe – *one person, one vote*, demokraatlik struktuur ja kontroll. Lisaks sellele on EL-is liikmesriike, kus vastastikuseid kindlustusseltse ei eksisteerigi või tegutseb vaid vähesel määral<sup>120</sup>.

Vaatamata liikmesriikide positiivsele vastukajale, otsustas Euroopa Komisjon 2006.a. kõnealuse määruseelnõu siiski tagasi võtta.<sup>121</sup> Vastastikuste kindlustusseltside katusorganisatsioonid Euroopas koostasid seepeale omapoolse ühise versiooni võimalikust ühisregulatsioonist. Koostamisel tugineti Euroopa Äriühingu määrusele (SE) ja Euroopa Ühistu määrusele (SCE), kuid kohandati vastavalt vastastikuste kindlustusseltside spetsiifilistele tunnustele. Lõpptulemusena ei erinenud katusorganisatsioonide poolt koostatud versioon olulisel määral Komisjoni poolt tagasi võetud ettepanekust. Täiendavalt rõhutati vaid vastastikustele kindlustusseltsidele ühinemisvõimaluse andmise reguleerimise vajadust, pakkudes välja nende ümberkujundamise variandid.<sup>122</sup>

Siiski tuleb silmas pidada asjaolu, et arutelud EL-i tasandil ühisregulatsiooni loomise vajalikkusest sisaldavad endas kaalukaid poolt kui ka vastuargumente.

- a) Vastastikustel kindlustusseltsidel peab olema sarnaselt teistele ärivormidele võimalus tegutseda ja organiseeruda Euroopa siseselt kaotamata nende spetsiifilisi tunnuseid. Praeguses Euroopa õigusruumis ei ole see võimalik, sest koostöö tegemine piiriüleste kindlustusseltsidega kohustab neid looma piiratud osalusega aktsiaseltsi struktuuriga emaettevõtte. Vastastikune kindlustusselts kaotab selle tagajärjel oma peamised tunnused – *one person, one vote*, demokraatlik struktuur ja kontroll. Euroopa ülene regulatsioon võimaldaks selle probleemi lahendada;

<sup>120</sup>European Commission 2003, lk 4.

<sup>121</sup>The Draft Statute for a European Mutual. European Commission's website: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/#h2-3>, 02.03.2012.

<sup>122</sup>European Parliament 2011, lk 51.

- b) riskid on sarnased kõikides liikmesriikides, mistõttu ei ole ühtegi objektiivset põhjust, miks liikmesriikide ühetaolisi riske kandvatel eraisikutel puudub võimalus maandada neid riske vastastikuse tegevuse kaudu;
- c) ühtse regulatsiooni sisseseadmine EL-i tasandil oleks aga kasutu, kui see erineks oma sisult täielikult liikmesriikide vastastikuseid kindlustusseltse puudutavast siseriiklikust õigusest, mis ei võimaldaks erinevusi Euroopa vastastikuste kindlustusseltside vahel vähendada;
- d) vastastikuste kindlustusseltside tugevuseks on nende tegutsemine kohalikul turul, olles nende liikmetele lähedal ja kättesaadav. Euroopa tasandil tegutsemine distantseeriks liikmed kindlustusseltsist;
- e) liikmesriikide hulgas leidub riike, kes on siseriiklikult kehtestanud hästi toimivad õigusaktid vastastikuste kindlustusseltside ühinemise ja koostöö osas, mistõttu puudub vajadus üleliidulise regulatsiooni tarvis.<sup>123</sup>

Autor nõustub, et vastastikustel kindlustusseltsidel peab olema sarnaselt teistele ärivormidele võimalus tegutseda ja organiseeruda Euroopa siseselt kaotamata neile omaseid spetsiifilisi tunnuseid. Kuid samaaegselt peab hoolega jälgima, et lisaks põhitunnustele ei läheks kaduma ka need, mis on algselt olnud loomise ajenditeks – lokaalsus ning liikmetele lähedal olek (seda nii territoriaalses mõttes, kui ka juhtide tasandil). Piiriülene finantsteenuste osutamine kuulub vaieldamatult tänapäevase Euroopa majandusruumi hulka, kuid muutudes suureks rahvusvaheliseks ettevõtteks, kaotab vastastikune kindlustusselts oma kindlustusvõtja keskse põhiolemuse ja ühe eelise aktsiaseltside ees.

Autor nõustub väitega, et liialt suurte erinevuste korral liikmesriikide õigusest, oleks ühisregulatsiooni loomine kasutu. Suurimaks takistuseks vastastikust kindlustustegevust ühenduse tasandil reguleerida saabki pidada pikaajaliselt arendatud ja juba praeguseks hästi väljakujunenud õiguskorda liikmesriikides, kus eelpool nimetatud isereguleerimise tulemusena on leitud konstruktiivseid variante vastastikuste kindlustusseltside asutamiseks. Euroopa tasandil ühtlustamine võib osutuda keerukaks seetõttu, et soovitud tagajärg võib jääda saabumata – määrus on, aga see ei vasta tegelikule olukorrale ning on seetõttu ebaefektiivne.

Euroopa Komisjoni arvates on üheks kaalukaimaks argumendiks EL-i ülese regulatsiooni vajaduse hindamisel senine vastastikuste kindlustusseltside tegutsemise pikk ajalugu ning mitte

---

<sup>123</sup>European Parliament 2011, lk 54,55.

vähem olulisena – osakaal käesoleval ajal Euroopas. Seniajani on vastastikused kindlustusseltsid püsinud kindlustusturul rohkem kui sajandi, konkureerides samal ajal kindlustusaktsiaseltsidega ja pakkudes alternatiivseid valikuid kindlustamiseks sotsiaalseid ja teisi riske ilma Euroopa Ühenduse määruseta.<sup>124</sup>

Autor nõustub, et pikaajaline ja laiaulatuslik vastastikuse kindlustustegevuse levik Euroopas on saanud võimalikuks just seetõttu, et kõikidel liikmesriikidel on olnud vabadus ja pädevus iseseisvalt määratleda ja kujundada alternatiivseid ärivorme oma siseriiklikus majanduskeskkonnas. Võimalik, et märkimisväärsel hulgal riikidest ei oleks ühenduse ülese regulatsiooni korral osutunudki otstarbekaks alternatiivsete kindlustusseltside seadustamine, põhjuseks ebamõistlikult laiaulatuslikud õigusreformid jne. Seega võib öelda, et vastastikuse kindlustustegevuse raamistik on Euroopas olnud isereguleeruv, ehk liikmesriigiti on leitud erinevaid õiguslikke lahendusi parima võimaliku regulatsiooni loomiseks, mis vastab iga riigi enese majanduskeskkonna vajadustele.

Teisest küljest, võib Euroopa ülene vastastikust kindlustustegevust reguleeriv määrus olla Eestile ja ka teistele sarnases olukorras riikidele kasulik. Kuivõrd nimetatud riikide kodanike valikuvabadus valida sobivat teenusepakkujat alternatiivse kindlustustegevuse mittelubamise kaudu on piiratud, siis Euroopa ühenduse määrus parandaks nende olukorda.

Lähtudes eelnevast võib öelda, et suuremas osas EL-i liikmesriikides on vastastikune kindlustus vastavate õigusnormidega reguleeritud ning seeläbi riigisiselt legaliseeritud.<sup>125</sup>

Võttes arvesse vastastikuste kindlustusseltside osakaalu Euroopa kindlustusturul ning nende mitmekesist tegevust, leiab autor, et tegemist on kahtlemata Euroopa majandusruumis efektiivselt ning jätkusuutlikult toimiva, laialdaselt levinud nähtusega. Samas vajadus EL-i vastastikuste kindlustusseltsidetegevust ühtlustava määruse kehtestamise järele võib olla kaheldav.

On ilmne, et määrus lihtsustaks vastastikuste kindlustusseltside piiriülest laienemist, sealjuures säilitades oma põhitunnused. Kuid vaieldavaks jääb, kas EL-is esinevate vastastikuste kindlustusseltside tegevuse ühtlustamine muudaks selle ärivormi liikmesriikide vahel juriidilises mõttes ühetaolisemaks. Vähemoluliseks ei saa autori arvates pidada liikmete distantseerumist äriühingu juhtimisest, mis leiab aset piiriülese teenuse pakkumise korral, muutes taaskord

---

<sup>124</sup>European Parliament 2011, lk 54,55.

<sup>125</sup>Samas, lk 77-82.

vastastikuste kindlustusseltside põhiolemust – lokaalsust ja liikmetele lähedal olemist. Küll aga avardaks ühisregulatsioon nende liikmesriikide kodanike võimalusi, kelle riigis vastastikune kindlustustegevus lubatud ei ole.

Peatükki kokkuvõtvalt leiab autor, et ühistegevusel põhinev kindlustustegevus on EL-is sealhulgas meile lähedalasuvates Põhjamaades laialdaselt kasutusel, võimaldades teenida erinevate ühiskonnagruppide huve. Riigid soodustavad vastastikuste kindlustusseltside lubamisega kodanikealgatusi, mis seeläbi elavdab sotsiaalmajandust. Ühtlasi tagab heatasemelise koostöö avalik õiguslike kindlustussüsteemidega. Laialdase leviku peamiseks põhjuseks võib pidada liikmesriikide siseriikliku regulatsiooni paindlikkust vastastikuse kindlustusseltsi reguleerimisel. Järelikult võib öelda, et Eesti KindlITS § 3 lg 2 ei ole võrreldes EL-i suundumuste ja praktikaga, proportsionaalne ega kodanikuühiskonda toetav.

#### **2.2.4. Roll sotsiaalmajanduses ja kodanikuühiskonnas**

Eelneva punkti teemakäsitluse jätkamiseks analüüsib autor alljärgnevalt ühistegevuse rolli kodanikuühiskonnas ning sotsiaalmajanduse osana. On teada, et üksteise abistamine perekonnaväliselt kogukonna poolt sotsiaal-majanduslike probleemide tekkimisel on üks ühiskonda liitev sotsiaalne nähtus. Nii me teame ajaloost, et iga küla pidi ise oma vaeseid toitma<sup>126</sup> ja taluperemees, kelle maja maha põles, võis loota naabrite abile talu taastamisel<sup>127</sup>. Mida laiapõhjalisemad on usaldussuhted kogukonna liikmete vahel negatiivsete riskide realiseerumisest tuleneva kahju jaotamisel, seda edukam ja monoliitsem see kogukond on. Kogukondliku, kaasajal veel tegutseva kindlustussüsteemi heaks näiteks on Andorras tegutsev süsteem *La Crema*. 1882 ühinesid 102 Andorra farmi *La Crema* nimelisse vastastikusesse kindlustusseltsi, mis tegutseb tänase päevani. Kord aastas kogunevad kõik kindlustusseltsi liikmed üldkoosolekule, millel iga farmer deklareerib enda hoonete väärtuse. Deklareeritud

---

<sup>126</sup>See põhimõte juurutati esmakordselt Inglise kuninganna Elizabethi 43. Ediktiga: Act for the Relief of the Poor 1601. aastal ning seeläbi püüti lahendada selles riigis tekkinud vaeste hoolekande probleemi, mis oli tekkinud kloostrite hävitamise järel ning millele ei leitud paremat lahendit vaatamata rohketele katsetustele. A. Smith. Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest. Eesti Raamat 2005., lk 243.

<sup>127</sup>Norras tuuakse välja, et vastastikuse kindlustustegevuse ajalugu uurides saab minna tagasi kuni 1000 aastat, kus eksisteerisid liidud sugulaste ja naabrite vahel kaitsmaks neid tulekahjude ja muude suurte õnnetuste eest. Rootsis sätestati antud põhimõtted kohustustena seadusse (Östgötlagen) juba 1200 aastatel, samas on selge, et tavaõigusena kehtis antud põhimõte juba oluliselt kauem. Gjensidiges historie, hentet fra Jubileumsboken 1997, lk 2.

väärtused kirjutab üles *La Crema* sekretär ja need võetakse tulekahju korral aluseks. Kuna tegemist on kogukondliku süsteemiga, siis teadlikult vale väärtuse esitamist ei esine.<sup>128</sup>

Vastastikust tegevust on mõned rahvad (näiteks soomlased ja baskid) rakendanud ka oma rahvusliku vabadusvõitluse vormina, et saavutada sõltumatust anastavast jõust. Vanade põhimõtete kohaselt põhineb vastastikune kindlustustegevus liikmete kohustusel hüvitada ühisel vastutusel need kahjud, mis puudutab pooltevahel kokkulepitud kindlustatud vara. Põhjamaades sündis vastastikune kindlustustegevus keskajal tugeva ühiskondliku toetusena<sup>129</sup>.

Majanduse globaliseerumine kõrgendab nõudmisi ettevõtete kasumlikkuse suhtes ja seda vahel sotsiaalsete kaalutluste vastaselt. Ettevõtte sotsiaalne vastutus (CSR), mis on määratletud kui *"kontseptsioon kus ettevõtted integreerivad sotsiaalsed ja keskkonnapoliitika mured enda äritegevusse ja suhetesse nende sidusrühmadesse, vabatahtlikul alusel"*, ei ole uuskontseptsioon ühistulise tegevuse jaoks. Tulenevalt asjaolust, et vastastikused kindlustusseltsid järgivad nii majanduslikke kui ka sotsiaalseid eesmärke ning lähtudes sellest, et oma töökorralduses on need rajatud üksikisikutele ja sisedemokraatialle, jagavad nad olemuselt ettevõtluse sotsiaalset vastutust ning on teinud palju jõupingutusi selle edendamisel<sup>130</sup>.

Seega täidavad autori arvates vastastikused kindlustusseltsid ka olulist sotsiaalset rolli kodanikuühiskonna alustalana. Näiteks nagu juba eelpool märgitud, võiks Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus Kodanikuühiskonna Sihtkapitali kaudu hakata looma eraldi rahastamise võimalusi väikeste kohalike vastastikuste kindlustusseltside loomiseks.

Eelnevat kokkuvõttes võib autori arvates põhjendatult väita, et vastastikustel kindlustusseltsidel on potentsiaali Eesti kindlustusturul tegutsemiseks. Tõendamist on leidnud, et EL-is figureerivad alternatiivsete kindlustusseltside erinevad liigid, pakkudes mitmekesist teenustevalikut. Kusjuures tegutsemine on lubatud lisaks eraõiguslikule vormile ka avalik õiguslikult. Sedavõrd varieeruv lähenemine liikmesriikide poolt, on kahtlemata vastastikuste kindlustusseltside eeliseks, muutes üsna jäigalt reguleeritud kindlustusturgu paindlikumaks.

---

<sup>128</sup> A. Cabrale, A. Calvo-Armengol, M. O. Jackso. *La Crema: A Case Study of Mutual Fire Insurance*. Journal of Political Economy, Vol. 111, No. 2 (April 2003), pp. 425-458.

<sup>129</sup> A. Henttinen. *Keskinäisyyden alkulähteitä. Keskinäisyys. Näkökulmia omistaja-asiakkuuteen*. Helsinki 2007. toim Arja Suomi. Lk 9.

<sup>130</sup> European Economic and Social Committee, Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the promotion of cooperative societies in Europe, (COM(2004) 18 final, EL Teataja C 234/1, 22.9.2005, p 4.3.1.1.

## **1. VASTASTIKUSE KINDLUSTUSSELTSI ASUTAMISE TAAS SEADUSTAMISE VAJADUS JA VÕIMALUSED EESTIS**

### **1.1. Vastastikuse kindlustustegevuse võimalused erinevates ühiskondlikes vastasseisudes**

Analüüsides kindlustusseltsidele alternatiivse ärivormi seadustamise vajalikkust, tuleb uurida eelkõige neid võimalikke probleeme, kus vastastikused kindlustusseltsid võiksid olla üheks lahenduseks.

Kindlustusõiguses, kui kindlustussuhteid reguleerivas õigusnormide kogumis, saab eristada erakindlustusõigust ja avalikku kindlustusõigust. Kui eraõiguslik kindlustus võib esineda nii vabatahtliku kui ka kohustusliku kindlustuse vormis, siis avalik õiguslik kindlustus on reeglina sundkindlustus. Avalik õigusliku kindlustuse peamine haru on sotsiaalkindlustus, mille liikidena võib eristada riiklikku penisonikindlustust, ravikindlustust ja töötuskindlustust.<sup>131</sup>

Kindlustusandjate tegevust reguleerib KindlITS, mille § 7 nimetab kindlustuse põhivormidena vabatahtlikku, kohustuslikku ja sundkindlustust. Vabatahtlikuks nimetab seadusandja kindlustust, mille lepingu sõlmimine ei tulene seadusest. Kohustuslik on kindlustus, mille sõlmimise kohustus tuleneb seadusest (liikluskindlustus, ametialane vastutuskindlustus jne) ning sundkindlustus (pensionikindlustus jt) on kindlustus, mille puhul isik on kohustatud maksma kindlustusmakset või maksu ja hüvitamise kohustus on sealjuures pandud riigile või muule isikule.

Eelnevate peatükkide põhjal leiab autor, et vastastikuste kindlustusseltside tegutsemise seadustamine võimaldaks olulisel määral avardada pakutavate kindlustusteenuste turgu ning avaldada tekkinud konkurentsi abil juba tegutsevatele kindlustusandjatele hinnasurvet, võimaldades seeläbi teenuste tarbijatele odavamat hinda. Autori arvates pole vähem oluline ka mitmekesiste ärivormide eksisteerimine majandusruumis, soodustades majandustegevust laiemas mõttes.

Nii võib kindlustusandjate ärivormide mitmekesistamist vastastikuste kindlustusseltside seadustamise kaudu pidada sobivaks ja vajalikuks nähtuseks ennekõike kodanike seisukohast – näiteks kohustuslike kindlustuste puhul, kus isikud on seotud riigi poolt määratud lepingu sõlmimise kohustusega. Riik, sekkudes isikute lepinguvabadusse, peab seejuures tagama

---

<sup>131</sup>J. Lahe. Kindlustusõigus. Loengud. Juura, 2007. Lk 21 ja 22.

kohustatud isikutele piisaval määral mõistlikke valikuvõimalusi kohustust temale soodsaimal viisil täita.

KindITS § 3 lg 2 sätestab, et kindlustusandjana võib tegutseda üksnes aktsiaselts või euroopa äriühing (SE). Ühtlasi on vastavalt KindITS § 9 isikutel kohustus sõlmida seaduses sätestatud juhtudel kindlustusleping (nt liikluskindlustus, kohustuslik ametialane vastutuskindlustus jt). Kohustuslikku lepingut saab isik seejuures sõlmida üksnes seaduslikul alusel tegutseva kindlustusandja juures, milleks on ükskõik milline aktsiaseltsina tegutsev kehtivat tegevusluba omav kindlustusselts. Sellise õigusliku regulatsiooniga abistab seadusandja kindlustusseltsidel teenida kohustuslike teenuste müügi kaudu kasumit, mille kinnimaksmisest kohustatud isikutel keelduda ei ole võimalik. On küsitav, kas seadusandja poolt on põhjendatud kindlustusvaldkonnas tegutsevate ettevõtete äriedu soodustamine kodanike lepinguvabaduse piiramisega, võimaldamata neile kohustusliku teenuse ostmist õiglase hinna eest (valikuvabaduse tagamise kaudu). EL-i kindlustusturu mõttes ei saa pidada praegu Eesti turul tegutsevate kindlustusseltside vahel valimise võimalust valikuvabaduseks õiglasema hinnaga teenuse saamiseks.

Autor rõhutab, et küsimus pole üksnes kindlustusaktsiaseltsi eesmärgis teenida kasumit, sest teoreetiliselt võib ju aktsiaselts olla ka tarbijale soodsam ja efektiivsem, kui vastastikune kindlustusselts. Küsimus on selles, et kodanikul peaks olema tagatud maksimaalne valikuõigus (valikuvabadus) ka juhul, kui riik otsustab sekkuda lepinguvabadusse kohustusliku lepingu sõlmimise kohustuse panemise kaudu. Ei ole kahtlust, et nimetatud kontekstis üksnes aktsiaseltside lubamine kindlustussektoris piirab kodanike valikuvabadust teenusepakkujate ja õiglasema hinna valikul.

Praktilise lahendusena näeb autor võimalust lahendada kohustatud isikute suhtes ebaõiglane olukord (piiratud valikuvabadus võrreldes EL-i praktikaga) vastastikuste kindlustusseltside seadustamise kaudu.

Kohustusliku kindlustuse temaatikat jätkates, on vaieldamatult põhjust analüüsida tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustusseaduse (TÕKS)<sup>132</sup> loomisega seonduvat, mis on toimiva süsteemita valdkond juba kakskümmend aastat.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup>Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu 711 SE. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=711&assembly=9&u=20120416191654>

TÕKS-i seaduseelnõu esimesel lugemisel riigikogus märkis rahandusminister, et tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse kehtestamisega kohustusliku kindlustusena tagab riik piisava tööõnnetuse või kutsehaigestumise läbi kannatanute kaitse ja samas võimaldab kahju hüvitamise kohustuse delegeerimine eraõiguslikule kindlustusandjale riigil vabanenud riigieelarvevahendite kasutamist teiste funktsioonide efektiivsemaks teostamiseks. Samuti vähendab tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus ravikindlustussüsteemi koormust.<sup>134</sup> Järelikult kaalutakse peamiste variantidena avalik õigusliku organisatsiooni ja eraõigusliku aktsiaseltsist kindlustusseltsi mudeli vahel. Viimasega kaasneks tööandjatele kohustusliku kindlustuse sõlmimise kohustus, mille eesmärgiks on muuhulgas tööandjate motiveerituse tõstmine töökeskkonna parandamisele ning riigi ravikindlustussüsteemi koormuse vähendamine.

On ilmne, et antud küsimuse lahendamisel ei ole tööandjad motiveeritud osapooleks seetõttu, et kuluefektiivsusest tulenevalt ei soovita tasuta kindlustusmaksid kindlustusseltsidele ning nende madalal hoidmise eesmärgil teha süsteemseid kulutusi töökeskkonna parendamisele. Nimetatud seisukohta kinnitab endine Tööinspektsiooni juht Priit Siitan loetledes tööandjate TÕKS-i vastasuse peamisteks põhjusteks võimalike kulude kasvu tulemusena Eesti majanduskliima halvenemise ning maksukoormuse tõusu.<sup>135</sup>

Autori hinnangul oleks vastastikune kindlustusselts tööõnnetus ja kutsehaiguskindlustuse vastasseisu likvideerimiseks sobivaks lahenduseks arvestades asjaolu, et tööandjate võimalik kulude kasv on olnud üheks TÕKS-i vastasseisu peamiseks argumendiks. Kindlustusmaks määratakse vastastikuse kindlustuse puhul tööandjatele madalamaks, kui avalik õigusliku või eraõigusliku süsteemi puhul. Lisaks on antud ühinguvormi puhul seltsi kasusaajad ja kindlustatud isikud kattuvate huvidega, mis väldib huvide konflikti tekkimist poolte vahel. Seeläbi on tagatud

---

<sup>133</sup> Autor juhib tähelepanu Riigikontrolli järelauditile, mille kohaselt ei ole riik mitmete aastate jooksul suutnud töötavate inimeste tervise kaitseks töökeskkonnas sisulisi muudatusi ellu viia. Kuigi Riigikontroll juhtis riigi puudulikule tegevusele tööõnnetuste ja kutsehaiguste vähendamisel tähelepanu juba 2007. aastal, puudub riigis jätkuvalt ülevaade tööõnnetuste ja kutsehaiguste tegelikust ulatusest ning loodud ei ole ka tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi. Riigikontroll märgib veel, et Eesti on üks vähesi Euroopa Liidu riike, kus puudub eraldi tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteem, mis motiveeriks tööandjaid töökeskkonda parandama. Riigikontrolli veebileht, Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/589/language/et-EE/Default.aspx>, 02.04.2012.

<sup>134</sup> Riigikogu veebileht, IX Riigikogu V istungjärgu stenogramm, TÕKS-i esimene lugemine, Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=989406000&pkpkaua=1&paevakord=2000007808>, 02.04.2012.

<sup>135</sup> P. Siitan. Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustusseadus – teeme, ei tee ... juba pea 17 aastat. Kättesaadav Eesti Tööandjate keskliidu veebilehel: <http://www.tooandjad.ee/et/kompetents/vaatenurk/8720-toeoeonnetus-ja-kutsehaiguskindlustusseadus-teeme-ei-tee-juba-pea-17-aastat>, 02.04.2012.



kvaliteetsem kindlustusteenus. Kehtiv eraõiguslik süsteem loomulikult motiveeriks tööandjaid võrreldes avalik õigusliku süsteemiga paremini hoolitsema töökeskkonna ohutuse eest kuid põhjus oleks siiski vaid eesmärgis saavutada madalat kindlustusmakse määra. *Non-profit* süsteem seevastu võimaldab tekkinud ülejääk jaotada kindlustusvõtjate töökeskkonna ohutuse parendamisse, mille tulemusena paraneks töökeskkond ka tegelikult, mitte üksnes hädapärasel tasemel.

Alternatiivsete lahenduste leidmise keerukus tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse valdkonnas on sedavõrd vastuseisvate huvide tõttu mõisteta, kuid autori arvates jääb arusaamatuks, miks senised arutelud ei ole endas hõlmanud alternatiivsete võimaluste kaalumist. Üheski dokumendis, millega on viimased 13 aastat TÕKS-i loomist analüüsitud, ei ole isegi nimetatud või kaalutud võimalust kehtestada vastav süsteem läbi *non-profit* vastastikuse kindlustusseltsi, mis oleks autori arvates vaieldamatult üks teoreetiline võimalus tekkinud vastasseis huvitatud pooli rahuldaval moel lahendada. Põhjus võis seisneda muidugi vastava õigusliku aluse puudumises, kuid sellisel juhul on leidnud täiendavat kinnitust kindlustustegevuse seadusebasobivus tänapäevaste vajaduste osas, mis puudutab kindlustusseltside asutamiseks lubatud ärivormi.

Olgu veel lisatud, et Eestil on olemas ajalooline kogemus, kus 1912-1940 (s.o. tsaari ajast iseseisvuseni ja edasi okupatsioonini 1940 kehtis sama seadus mõne üksiku muudatusega) kehtis ainult tööandjatele kuuluvate vastastikuste kindlustusseltside poolt pakutav tööõnnetuste vastu kindlustamise seadus (analoogne sellega, mida soovitakse TÕKS-iga kehtestada). Kindlustamine toimus ainult tööandjate kulul. Tööandjad kuulusid maakondlikesse vastastikustesse kindlustusseltsidesse.<sup>136</sup>

Eeltoodut kokkuvõtvalt leiab autor, et riigi poolt vastastikuste kindlustusseltside lubamise, kui ühe võimaliku alternatiivi kõrvalejätmine TÕKS-i probleemi lahendamiseks, ei ole põhjendatud. Olukorras, kus kahekümne aasta jooksul ei ole suudetud kokkuleppele jõuda toimivas süsteemis ning seda rakendada, tuleks esitada küsimus, kas alternatiivsed võimalused ikka on ammendunud ning seniajani valitud suund õige. Enamgi veel, lahendamata olukord tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse valdkonnas annab kinnitust, et kindlustustegevuse seadus praegusel kujul piirab alternatiivsete võimaluste rakendamist kindlustusvaldkonnas esinevate oluliste vastasseisude ja probleemide lahendamiseks.

---

<sup>136</sup> A. Gustavson, J. Sonin. Tööõnnetuste vastu kindlustamise seadus seletustega (Tööstusliku töö seaduse IV peatükk). Tallinn, 1935.

Vastastikused kindlustusseltsid võivad pakkuda alternatiivi lisaks eelnevalt käsitletud teemadele ka töötuskindlustuse puhul. Praeguse süsteemi järgi on töötuskindlustus sundkindlustus, mille makset maksavad kindlustatu ja tööandja Töötukassa sihtfondi, millest tehakse kindlustatutele väljamaksete õiguse tekkimise korral väljamakseid.<sup>137</sup> Autor leiab, et selline avalik õiguslik süsteem on otseselt mõjutatud poliitilistest otsustest ning seetõttu võib pidada selle puuduseks ebastabiilsust. Näiteks maksemäärade suurus sõltub otseselt poliitilistest prioriteetidest ja eesmärkidest. Samuti omab olulist mõju töötuskindlustuse sihtfondile majandustsükli tõus või langus, vastavalt sellele väljamaksed kindlustatutele kas vähenevad või suurenevad. Majanduslanguse korral väljamaksed suurenevad kuid riik võib teha otsuse kindlustusmakse määrasid alandada (maksukoormuse optimeerimise eesmärgil), mille tulemusena väheneb omakorda Töötukassa sihtfondi suurus.

Seetõttu võib töötuskindlustuse puhul samuti alternatiiviks olla vastastikune kindlustus, mis võimaldaks süsteemi viimist avalik õiguslikult mudelilt eraõiguslikule (tervikuna või osaliselt). Sellisel juhul ei ole töötuskindlustus enam poliitiliselt otseselt mõjutatav, aga säilib sellele omane *non-profit* süsteem. Samuti annab kindlustusandja ja kindlustusvõtja huvide kattumine eelise majanduslikult raskematel aegadel tegutsemiseks kuna võimaldab huvitatud isikel äriühingujuhtimisest osa saada selle jätkusuutlikkuse tagamise eesmärgil ise otsuseid vastu võttes. Kuid avalik õigusliku süsteemi korral on kindlustatu sunnitud leppima sellise regulatsiooniga nagu seadusandja on paremaks pidanud kehtestada ning arvestama paraku ka selle sagedase muutumisega vastavalt vahelduvatele poliitilistele eesmärkidele. Seega huviteooriast lähtuvalt võib autori hinnangul pidada vastastikusel tegevusel põhinevat töötuskindlustussüsteemi kvaliteetsemaks – kindlustusteenus on lähemal kindlustatute reaalsele vajadusele kuna äriühingu tegevusest kasusaaja ja kindlustatu on samad isikud. Seevastu riigi arusaamad ja selle kodanike reaalsed vajadused on sageli väga erinevad.

Sarnaselt eelnevalt käsitletud teemadele puudutab kodanikele laiema valikuvabaduse, õiglasema hinna ning reaalse vajadustega lähedasemate teenuste võimaldamine ka ravikindlustust. Nagu juba varasemalt märgitud, on Eestis alternatiivina kõne all olnud kohustusliku ravikindlustuse alla eraõigusliku lisakindlustuse süsteemi loomine.

Euroopas on kohustusliku ja vabatahtliku ravikindlustuse turg liikmesriigiti mitmekesine. Peamiselt eksisteerib era ja avalik õiguslik ravikindlustus samaaegselt neljal erineval viisil,

---

<sup>137</sup> Töötuskindlustuse seadus. Vastu võetud 13.06.2001.-RT I 2001, 59, 359.

kusjuures kohustuslik ravikindlustus pakub enamikel juhtudel elementaarselt vajalikku kindlustuskaitset ning eraõiguslik kindlustus on selle suhtes kas a) paralleelne, b) asendav (kohustuslikku ravikindlustust asendav vabatahtlik kindlustus neile, kellele mingil põhjusel riiklik ei laiene), c) täiendav (kiirem juurdepääs teenusele, parem teenuste valik) või lisa (kindlustus teenuste osas, mida kohustuslik ravikindlustus ei kata).<sup>138</sup>

Eesti ravikindlustuse seadus võimaldab tulenevalt § 22 lg 1 ja § 23 lg 1 isikutel, kes seaduse järgi ei kuulu ühtegi kindlustatud isikute gruppi, sõlmida Haigekassaga vabatahtlik ravikindlustusleping õigustatud isikutega samaväärse kindlustuskaitse saamiseks.<sup>139</sup> Lisaks on võimalik kõigil sundkindlustusega kaetud isikutel sõlmida täiendava vabatahtliku ravikindlustuskaitse saamiseks leping Eestis hetkel ainsana sellist teenust (KindlITS § 12 lg 2 haiguskindlustus) pakkuva kindlustusaktsiaseltsiga.<sup>140</sup>

Autori arvates tasub EL-i liikmesriikide eeskujul ravikindlustussüsteemi reformimist kaaluda põhjusel, et vastastikused kindlustusseltsid on seal aktiivsed mõlemas kindlustussüsteemis, näidates nende sobivust ja efektiivsust ravikindlustuse valdkonnas. Seevastu Eestis on käesoleval hetkel prevaleeriv avalik õiguslik süsteem ning vabatahtlike ravikindlustusteenuste osas valikuvõimalus sisuliselt puudub.<sup>141</sup> Haigekassa tähistas tänavu oma 20. aastapäeva konverentsiga *Lapsepõlv läbi, mida toob homme?*, mille raames on Haigekassa juhatuse esimees Hannes Danilov nentunud, et Haigekassa tulubaas vajaks suurendamist ja parimaks võimaluseks tulevikus ravikindlustuse süsteemi paremini rahastada, on täiendavate maksude kehtestamine ning visiiditasude tõstmine.<sup>142</sup> Järelikult nähakse avalik õigusliku kindlustussüsteemi rahastamise võimalusena peamiselt teenuste hinna või maksukoormuse tõstmist. Taaskord leiab kinnitust asjaolu, et sobivate alternatiivide kaalumisele seavad õiguskorrast tulenevad reaalsed võimalused paraku piirid ning, et kindlustustegevuse seadusest tulenevad piirangud vastastikuste kindlustusseltside asutamisvabaduse osas on ühiskonnas reaalseks takistuseks avalik õigusliku mudeliga kaasnevate probleemide likvideerimisel.

<sup>138</sup>European Parliament 2011, lk 26.

<sup>139</sup> Ravikindlustuse seadus. Vastu võetud 19.06.2002.- RT I 2002, 62, 377.

<sup>140</sup>ERGO Kindlustuse AS pakub klientidele ravikindlustusteenust, mis on mõeldud neile, kellel haigekassa ravikindlustus puudub või neile, kes on sellega küll kaetud kuid soovivad vajadusel kiiremat ja paremat arstiabi teenust. ERGO Kindlustuse AS-i veebileht, Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ergo.ee/erakliendile/elukindlustus/ravikindlustus>, 05.04.2012.

<sup>141</sup> Kui välja arvata Ravikindlustuse seaduse § 70 lg 1 ja 2 tulenev võimalus kindlustatutel visiiditasude maksmise korral (ilma saatekirjata ja üldjärjekorra väliselt) parandada ravile pääsemise kiirust ning teenuse kvaliteeti.

<sup>142</sup> Eesti Rahvusringhäälingu uudisteportaal. Artikkel. Danilov: haigekassa tulubaasi tuleks laiendada. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudised.err.ee/index.php?06250168>, 12.04.2012.

Nii on Eestil ravikindlustussüsteemi kujundamisel võimalik valida kas arendada edasi eraõigusliku kindlustuse muutmist kohustusliku ravikindlustuse täiendavaks kindlustuseks (praegu on juba võimalik läbi ühe kindlustusaktsiaseltsi), või muuta see osaliselt kohustuslikku ravikindlustust asendavaks kindlustuseks (osa Haigekassa poolt täna hüvitamisele kuuluvaid raviteenuseid viiakse erakindlustuse alla). Esimesel juhul tooks nimetatud muudatus kindlustusvõtjate jaoks endaga kaasa valikuvabaduse suurenemise ning parema teenuste kvaliteedi. Kindlustusvõtja saab teha ise valiku vastavalt oma majanduslikele võimalustele süsteemi valida – kas kallim ja kiirem teenus või odavam ja aeganõudvam. Teisel juhul (osaliselt asendav variant) kaasneks sellise reformiga teenuse kallinemine võrreldes solidaarsuspõhimõttel toimiva avalik õigusliku süsteemiga, mistõttu ei pruugi see osutada kõigile taskukohaseks ja võib põhjustada tugeva ühiskondliku vastuseisu.

Eelnevatest kaalutlustest tulenevalt saab autori arvates mõlemal juhul vastastikke kindlustusseltse pidada üheks lahenduseks, mis oma toimimispõhimõtetest lähtuvalt võimaldaksid oma liikmetele enim nõutud teenuste suuremat valikut ja õiglast hinda, hõlbustades raviteenuste kättesaadavust ning toetades seeläbi sotsiaalmajandust tervikuna.

Kokkuvõtteks leiab autor, et vastastikused kindlustusseltsid võiksid olla üheks alternatiiviks, millega lahendada vastasseis ja probleemid, mis eksisteerivad seoses teatud kindlustusliikidega. Näiteks tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi loomise, vabatahtliku ravikindlustuse süsteemi reformimise ning ka töötuskindlustuse süsteemi juhtimise vastasseisu üheks lahendiks võiksid olla vastastikused kindlustusseltsid, mis arvestavad paremini erinevaid huve ja loovad ühtlasi sotsiaalset sidusust ning tugevdavad kodanikuühiskonda.

## **1.2. Ettevõtlusvabaduse võimalik rikkumine**

Järgnevalt uurib autor ettevõtlusvabaduse, kui ühe põhiõiguse kaitse üldpõhimõtteid, määrab kindlaks põhiõiguse kaitseala ning seejärel hindab, kas kaitseala riive on õigustatud. Autori eesmärk on selgitada välja kas vastastikuste kindlustusseltside mittelubamine (KindlTS § 3 lg 2) võib Eesti õiguskorras olla põhiseadusvastane ettevõtlusvabaduse võimaliku rikkumise tõttu.

On ilmne, et inimestel on õigus nõuda oma riigilt võrdsete võimaluste tagamist. Nagu eelpooltoodud statistikaga ja uuringutega on tõendatud, on suuremas osas EL-i õigusruumist

vastastikune kindlustustegevus valdavas enamuses (seltside suhtarvu ja osades riikides ka turuosa osas), samas kui Eestis kindlustustegevuse seadus vastavat võimalust ei anna.

Üldine vabadusõigus on sätestatud põhiseaduse § 19 lõikes 1, mille esemeline kaitseala on vabadus ise. Sellest tulenevalt on igäihe õigus teha ja tegemata jätta mida iganes<sup>143</sup>. Ettevõtlusvabadus kui vabadusõigus, on fikseeritud Põhiseaduse<sup>144</sup> § 31, mille kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. EL-i õiguses ei ole ettevõtlusvabadust täpselt määratletud, samas on see tuletatav asutamisõiguse, teenuse osutamise ning tööjõu, kaupade ja kapitali vaba liikumise põhimõtetest<sup>145</sup>. Veelgi enam, Euroopa Kohus peab ettevõtlusvabadust üheks EL-i põhiõiguseks<sup>146</sup>, mille näeb ette ka EL-i põhiõiguste harta art 16.

Riigikohtu lahendis nr 3-4-1-6-00 selgitab kohus ettevõtluse olemust järgmiselt: Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärgiks üldjuhul on tulu saamine kauba tootmise, müümise, teenuste osutamise, vara realiseerimisega jne. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid. Seega on puutumus ettevõtlusvabaduse, kui ühe vabadusõiguse ja isikute vahel, kes soovivad pakkuda kindlustusteenuseid vastastikuse kindlustusseltsi vormis.

Riigil on õigus ettevõtlusvabadust piirata seaduse alusel. Ettevõtlusvabaduse piirangud võivad lähtuda nii ettevõtlusvabadusele toetuvast isikust kui objektiivsetest asjaoludest<sup>147</sup>. Riigikohus on lahendis nr 3-4-1-6-02 seoses ettevõtlusvabadusega leidnud, et põhiõiguse piiramisega on tegu siis, kui avalik võim mõjutab ebasoodsalt põhiõiguse kaitse alla kuuluvat tegevust või tegevusetust. Riigikohus on lahendi nr 3-4-1-1-02 p 14 leidnud, et ettevõtlusvabadusse sekkumine on materiaalselt õiguspärane siis, kui see on kooskõlas põhiseaduse §-s 11 sätestatud nõuetega ja proportsionaalne ka kitsamas tähenduses. Veel on Riigikohus oma lahendi nr 3-4-1-3-02 punktis 14 leidnud, et ettevõtlusvabaduse piiramise põhjus peab tulenema avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane. Eelnevast lähtuvalt tuleb hinnata, kas riigi poolt kehtestatud piirang on lubatud ning

<sup>143</sup>M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002, § 19 kommentaar 2.

<sup>144</sup>Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. – RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 43, 31

<sup>145</sup>R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004. Lk 470.

<sup>146</sup>Nold vs Commission, 14.05.1974, C-4/73. Euroopa Kohtu lahend.

<sup>147</sup>T. Annus. Riigiõigus. Õigusteaduse õpik. Juura, 2006. Lk 360.

kas selle eelduseks olevad tingimused (nimetatud küsimuses eelkõige piirangu vajalikkus demokraatlikkus ühiskonnas - proportsionaalsus) on täidetud. Lühidalt öeldes, kas seadusandja poolt kehtestatud piirang (KindlTS § 3 lg 2) ettevõtlusvabadust kitsendavalt, on proportsionaalne (demokraatlikus ühiskonnas sobilik, vajalik, mõõdukas)<sup>148</sup>.

Seadusandja eesmärki piirangu kehtestamisel võib tuletada KindlTS § 1, mille kohaselt on seaduse reguleerimisalaks kindlustustegevus ja selle järelevalve. Ei 06.06.2000<sup>149</sup> vastuvõetud ega 08.12.2004<sup>150</sup> vastuvõetud kindlustustegevuse seadus ei võimalda vastastikust kindlustustegevust. Nende seaduste seletuskirjades<sup>151</sup> antud küsimust käsitletud pole, millest saab järeldada, et seadusandja ei ole pidanud vajalikuks kaaluda nimetatud ettevõtlusvormi legaliseerimist. 2000 aasta kindlustustegevuse seaduse seletuskirjas sedastatakse: „Jätkuvalt on sätestatud nõue, et kindlustusandja võib tegutseda ainult aktsiaseltsina“. Samas kindlustusseaduse § 25 lg 1 sätestas kuni 01.09.1995, et kindlustusandja võib tegutseda kindlustusaktsiaseltsina või vastastikuse kindlustusseltsina. 1995 aasta muudatus viidi kindlustusseadusesse sisse äriseadustiku jõustumisega. Miks äriseadustiku jõustumisel ei täpsustatud, et vastastikuse kindlustusseltsi puhul on tegemist tulundusühistuga, ei ole arusaadav - seletuskiri seda ei täpsusta. Seega ei ole lähtudes eeltoodust võimalik mõista seadusandja eesmärki kõnealuse piirangu kehtestamisel.

Autor on käesolevas töös eelnevalt viidanud seadusandja võimalikule kaalutlusele kaitsta usaldussuhtel põhineva teenuse puhul kindlustusvõtjaid, kohaldades kõrged nõudmised kindlustusseltside tegevusele, eelkõige omavahenditega seonduvate tingimuste täitmisele ning finantsjärelevalvele, eesmärgiga tagada nende finantsvõimekus. Mõistetavalt on tegemist piirangutega, mis lähtuvad objektiivsetest kaalutlustest kaitsta avalikkuse huve. Küll aga jääb arusaamatuks seadusandja kaalutlus piirata isikute ettevõtlusvabadust (asutamisvabadus) ärivormi valiku piiramise kaudu olukorras, kus kindlustusvõtjate huve saab sarnaselt kindlustusaktsiaseltsiga samaväärses ulatuses kaitsta vajalike ja proportsionaalsete usaldatavusnõuete kehtestamise kaudu, tagades seeläbi vastastikuste kindlustusseltside finantsvõimekus.

<sup>148</sup> T. Annus. Viidatud töö, lk 244.

<sup>149</sup> Kindlustustegevuse seadus. RT I 2000, 53, 343

<sup>150</sup> Kindlustustegevuse seadus. RT I 2004, 90, 616

<sup>151</sup> Riigikogu

veebileht:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=992880046](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=992880046), 30.12.2011 ja [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=042580018](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=042580018), 30.12.2011.

Eelneva kinnituseks olgu veel öeldud, et riik soodustab näiteks alternatiivsete finantseerimisasutuste (ühistupangad) tegevust<sup>152</sup>, samaaegselt ebasoodsalt mõjutades alternatiivset kindlustusalast ettevõtlust. Seda enam, et mõlema ettevõtlusvaldkonna eripäraks on usaldussuhtel põhinev teenus, jääb riigi poolne valdkondade ebavõrdne mõjutamine mõistetamatuks. Seega autori hinnangul on arusaadav ja põhjendatud kindlustusteenuseid pakkuvatele äriühingutele kõrgendatud asutamise ja tegutsemisega seonduvate nõuete kehtestamine, kuid seda ei saa kindlasti öelda äri vormi piiramise kohta. Pidades silmas eelkirjeldatud kaalutlusi seadusandja eesmärgi osas kindlustustegevuse seaduse kehtestamisel, jääb ebaselgeks kindlustusseltside äri vormi puudutava piirangu sobivus ja vajalikkus.

Tuginedes eelnevale leiab autor, et kuna ettevõtlusvabadus on üks olulisemaid vabadusõiguseid, siis peaks seadusandja põhistama miks eestlased ei tohi tegeleda vastastikuse kindlustustegevusega olukorras, kus muus Euroopas on see valdav kindlustusseltsi äri vorm (mh oli see valdav Eestis ka enne nõukogude okupatsiooni). Kõnealust keeldu saab käsitleda kui vastastikuse kindlustustegevuse ebasoodsat mõjutamist avaliku võimu poolt, mistõttu võib kindlustustegevuse seadus olla osas, milles see ei võimalda Eestis asutada kindlustusandjat vastastikuse kindlustusseltsina, vastuolus põhiseadusega tagatud ettevõtlusvabadusega (kehtestatud piirangu ebaproportsionaalsus taotletava eesmärgi suhtes) ja EL-is kehtiva asutamisvabadusega.

Siinkohal on veel huvitav märkida, et ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EESC) pöörab tähelepanu faktile<sup>153</sup>, et mõnedes liikmesriikides on teatud sektorites ühistute asutamine ebaseaduslik. EESC rõhutab, et sellisel juhul on tegemist selge asutamisvabaduse takistamisega. Põhjuseks asjaolu, et koos ühistute, fondide ja mittetulundusühingutega on vastastikused kindlustusseltsid üheks peamiseks kolmanda sektori sotsiaalse majanduse komponendiks EL-is. Lissaboni leping rõhutab vajadust arendada ettevõtluskeskkonda, kus sotsiaalsed majandusettevõtted mängivad olulist rolli<sup>154</sup>. Riigi kohustuseks on kaitsta ettevõtlusvabadust, tagades ausa konkurentsi erinevate ettevõtjate vahel, st looma raamid vaba turumajanduse toimimiseks. Soodsa ettevõtluskeskkonna loomine on samuti Riigi ülesandeks<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup>Hoiu-laenuühistute, kui krediidasutustele alternatiivsete finantseerimisasutuste lubamine. Hoiu-laenuühistute seadus. Vastu võetud 09.02.1999. RT I 1999, 24, 357.

<sup>153</sup>European Economic and Social Committee, 22.9.2005, p 4.2.2.

<sup>154</sup>European Parliament 2011, lk 11.

<sup>155</sup>T. Annus. Viidatud töö, lk 361 ja 362.

Seetõttu on autori arvates Eesti areng, samuti Lissaboni lepingu täitmine pärsitud, kuna meil puudub vastastikuste kindlustusseltside loomiseks õiguslik alus. Ka kehtiv tulundusühistuseadus ei ole kooskõlas muude maade arengutega<sup>156</sup>.

Selleks, et tagada kindlustusseltside finantsvõimekus ning muud usaldussuhtel põhineva teenuse jätkusuutlikkuse tagamiseks vältimatute nõuete täitmine, on autori hinnangul ebavajalik sekkumine ettevõtlusvabadusse, piirates isikute õigusi kindlustusseltsi asutamiseks sobiva ärivormi valikul. Enamgi veel, kui on olemas toimivad (kindlustusvõtjatele samaväärset kaitset tagavad), sealjuures isikute õigusi oluliselt vähem riivavad alternatiivid<sup>157</sup>. Tuginedes eelnevale, on autori hinnangul mõistetamatu miks seadusandja isegi ei kaalu erinevate kindlustusliikide (näiteks kaalumisel olev eelpool juba mainitud tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustus või vabatahtlik ravikindlustus) korral tarbijatele alternatiivse *non-profit* süsteemi<sup>158</sup> lubamist vastastikuse kindlustusseltsina.

### 1.3. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivide ülevõtmise problematika

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EESC) viitab, et mõnedes uutes EL liikmesriikides ja kandidaatriikides on endised režiimid tekitanud inimestes tunde, et ühistud olid nende ebademokraatlike režiimide osa. Seetõttu leiab EESC, et eelkõige tuleb teha selgitustööd nende riikide ettevõtjate seas, et teadvustada suuri võimalusi, mida ühistud pakuvad läbi ressursside jagamise, vastutuse ning suuremate ja elujõulisemate projektide<sup>159</sup>.

Ka käesoleva uurimustöö aluseks olevas kirjanduses on rohkesti viiteid sellele, et vastastikuste kindlustusseltside loomisele on Euroopas ja mujal maailmas aktiivselt vastu tegutsenud aktsiaseltsipõhised kindlustusseltsid ja neid liitvad organisatsioonid.<sup>160</sup> See on ka iseenesest loogiline, kuna kindlustusaktsiaseltsil ja vastastikusel kindlustusseltsil on vastandlikud lõpphuvid (dividend aktsionärile *versus* soodne teenus tarbijale, kusjuures viimane toob endaga lisaks kaasa aktsiaseltsi klientide arvu ja kasumi märgatava vähenemise).

<sup>156</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.copac.coop/publications/2005-guide-coop-legislation.pdf>, 19.01.2012.

<sup>157</sup> Vahend on vajalik, kui see on põhiõigusi kõige vähem piirav nende vahendite hulgast, mis taotletavat eesmärki võimaldavad samaväärselt saavutada. Samas, lk 246.

<sup>158</sup> Näiteks Rootsis 68% turuosa omav AMF Pension, mis kuulub võrdselt Rootsi Tööandjate Keskliidule ja Rootsi Ametühingute Keskliidule, tegutseb ühistulisel *non-profit* printsiibil tagades, et kogu tegevus on ainult kindlustusvõtjate huvides (ühingu vormilt ei ole siiski tegemist vastastikuse kindlustusseltsiga vaid piiratud vastutusega ühinguga). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.amf.se/About-AMF/History/>, 27.01.2012.

<sup>159</sup> European Economic and Social Committee, 22.9.2005, p 3.4. ja 3.4.1.

<sup>160</sup> Autori märkus: antud väidet ei saa Eesti kohta esitada.



Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivid 73/239/EMÜ<sup>161</sup> (esimene kahjukindlustuse direktiiv), 88/357/EMÜ<sup>162</sup> (teine kahjukindlustuse direktiiv), 92/49/EMÜ<sup>163</sup> (kolmas kahjukindlustuse direktiiv) ja 2002/83/EÜ<sup>164</sup> (elukindlustuse direktiiv) teevad vastastikuste kindlustusseltside kohta hulgaliselt erandeid. Sealjuures on märkimisväärne, et Eesti on antud direktiivides sätestatud nõuded võtnud üle oluliselt rangemalt kui seda erandid võimaldaksid.

Nagu eelnevalt juba märgitud, sätestab KindlTS § 3 lg 2, et kindlustusandjat võib asutada ainult aktsiaseltsina või Euroopa äriühinguna, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti - seega on vastastikuste kindlustusseltside asutamine Eesti õiguses välistatud. Eelpoolviidatud direktiivid sätestavad aga üheselt, et teatud vastastikused kindlustusseltsid jäetakse direktiivide reguleerimisalalt välja. Näiteks ei kuulu direktiivid rakendamisele vastastikuste kindlustusseltside osas, kes ei tegele vastutuse-, garantii- ja krediidiriskidega, kelle põhikirjaga on ette nähtud täiendav sissemakse, kelle käive on piiratud ja vähemalt pool käibest tuleb liikmetelt.

Esimese kahjukindlustuse direktiivi artikkel 3 p 2 sätestab ka, et lisaks ei kohaldata direktiivi vastastikuste kindlustusseltside suhtes, kes on sõlminud muude samalaadsete kindlustusseltsidega kokkuleppe, mis näeb ette nende antud kindlustuspoliiside täieliku edasikindlustuse või mille kohaselt edasikindlustusandja täidab sellistest poliisidest tulenevaid kohustusi edasikindlustusvõtja asemel.

Elukindlustuse direktiivi artikkel 3 p 6 kohaselt ei kohaldata direktiivi vastastikuste kindlustusseltside suhtes, kui vastastikuse kindlustusseltsi põhikiri sisaldab sätteid täiendavate sissemaksete sissenõudmise või hüvitiste vähendamise või abi palumise kohta teistelt isikutelt, kes on võtnud endale kohustuse seda anda, ja direktiiviga reguleeritud tegevuse sissemaksetest saadav aastakasum ei ületa kolmel järjestikusel aastal 5 miljonit eurot. Kui nimetatud summa ületatakse kolm aastat järjest, hakatakse direktiivi kohaldama alates neljandast aastast.

Autor leiab, et Eesti poolne EL vastavate direktiivide ülirange ülevõtmine vastastikuseid kindlustusseltsi välistavalt ei pruugi olla õigustatud. Enamgi veel, direktiivides sätestatud soodustuste täielik kõrvalejätmine nende ülevõtmisel kinnitab veelkord riigi poolt vastastikuse kindlustustegevuse teadlikku ebasoodsat mõjutamist, mis on käsitletav põhiõiguse piiramisena ning mille eesmärgid jäävad paraku ebaselgeks.

<sup>161</sup>ELT L 228/3, 16.8.197, lk 14-30

<sup>162</sup>ELT L 172/1, 4.7.1988, lk 198-212

<sup>163</sup>ELT L 228, 11.8.1992, lk 1-36

<sup>164</sup>ELT L 345, 19.12.2002, lk 1-51

Lähtudes eeltoodust on ilmne, et kodanikuühiskonda tugevdav ja tarbijatele õiglasema hinnaga teenuseid pakkuvate kindlustusseltside lubamine on Eesti kodanike ja riigi huvides. Samas ei saa eeldada, et vastav õigusalgatus tuleks erasikutelt. Kindlustusaktsiaseltsidel puudub selleks mõistetavalt motiiv, kuna tegemist on neile konkurentsi pakkuvate, teisisõnu vastanduvate huvidega. Autor leiab, et vastav initsiatiiv võiks ja peaks tulema Justiitsministeeriumilt kui ühinguõigusloomet koordineerivalt asutuselt.

#### **1.4. Õigustehnilised lahendused**

Eelnevates peatükkides on leidnud kinnitust vajadus seadustada Eestis kindlustusseltsidele alternatiivne ärivorm. Autor on analüüsinud Eestis varasemalt kehtinud vastastikuste kindlustusseltside mudelit, samuti EL-i liikmesriikides tänapäeval toimivaid variante. Selle tulemusena võivad autori arvates olla Eesti õiguskorda sobilikud kaks järgnevat lahendust: a) kindlustustegevuse seaduse muutmise vastastikuste kindlustusseltside asutamist ja tegevust reguleerivate sätete lisamisega ja b) KindlTS § 3 lg 2 muutmise ja lisaks eriseaduse loomine, mis reguleerib vastastikuste kindlustusseltside õiguslikku seisundit, tegevuse aluseid ning asutamist ja lõpetamist.

Arvestades asjaolu, et mõlema pakutud versiooni puhul on kahtlemata möödapääsmatu kehtiva KindlTS § 3 lg 2 muutmise, vajab otsustamist üksnes küsimus sellest, kuidas täpselt kõnealust normi täiendada tuleb. Selleks analüüsib autor kõigepealt kumbagi võimalust eraldi, hindamaks nende rakendamisega kaasnevaid võimalikke eeliseid ja puudusi. Seejärel teeb autor omapoolse konkreetse ettepaneku seadusemuudatustega seondult.

Vastastikuse kindlustusseltsi lisamine kindlustustegevuse seadusesse ei ole Eesti õiguskorras iseenesest midagi uut. Tegelikult võibki seda pidada analoogseks 1992.a. kindlustusseaduse ehk varasemalt kehtinud regulatsiooni taastamiseks. Arvestades loomulikult tänapäevaste kindlustustegevust reguleerivate normidega. Hindamaks nimetatud mudeli sobivust ja teostamisvõimalusi, analüüsib autorkindlustusseaduses vastastikuse kindlustustegevuse kohta sätestatud kehtiva kindlustustegevuse seaduse valguses. Siinjuures olgu lisatud, et kindlustusandja võis KindlS § 25 lg 1 kohaselt tegutseda kas kindlustusaktsiaseltsi või vastastikuse kindlustusseltsina.

Kuigi 1992.a. kehtinud õigusakt oli võrreldes praeguse kindlustustegevuse regulatsiooniga võrdlemisi üldistav, leiduvad seal siiski konkreetsed erisused vastastikkuste kindlustusseltside suhtes. Üldpõhimõtteks oli tulenevalt § 26 lg 1, et kindlustusseadust kohaldatakse kõigi kindlustusseltside suhtes, sh vastastikused kindlustusseltsid. Erand kehtis asutamise puhul tulenevalt § 29 lg 2, kus erisused sellele äriühingule kohaldasid vaid aktsiatega seonduvate nõuete osas. See tähendas aktsiakapitali sissemaksmise asemel asutamiskapitali sissemaksmist. Samuti piiras seadusandja tulenevalt § 37 lg 3 vastastikkuste kindlustusseltside tegevust juhul, kui sissemakstud osakapital (asutamiskapital) oli väiksem, kui kindlustustegevuseks nõutav miinimumkapital. Sellisel juhul võis selline kindlustusselts olla kindlustusandjaks ainult oma liikmetele. Veel sätestas seadus vastastikkustele kindlustusseltsidele nõude eraldada aasta kasumist vähemalt 10 protsenti üldreservi (kahjumi katmiseks) kuni see reserv ulatub 5 protsendi kindlustustehniliste reservide summast.

Seega aktsiaseltsist eristas vastastikust kindlustusseltsi eeskätt aktsiate puudumine. Selle asemel tasuti kindlustusseltsi asutamisel asutamiskapital ning võimalik teenitav tulu kuulus jagamisele samuti vastastikustest põhimõtetest lähtuvalt. Lisaks sellele, ei laienenud kindlustustegevuseks nõutav osakapitali suurus vastastikkustele kindlustusseltsidele. Makstes sisse väiksema asutamiskapitali, piirnes teenuse osutamine üksnes oma liikmete ringiga, andes võimaluse luua ka minimaalse liikmete arvuga (50 füüsilist isikut) kindlustusseltsi.

Sarnaselt eeltoodule, on autori hinnangul võimalik taaskord vastastikuse kindlustusseltsi regulatsioon kindlustustegevuse seadusesse sisse viia. Antud lahenduse korral sisalduksid kindlustustegevusega seotud erisused kindlustustegevuse seaduses ja muus osas kohalduks tulundusühistuseadus, kui tulundusühistute ärivormi reguleeriv õigusakt. Nimetatud mudeli eeliseks on ilma ebamõistlikult koormavate ressursideta ja suhteliselt kiire seadusemuudatuste sisseviimise võimalikkus. Kindlustustegevuse regulatsiooni käsitlemine ühes õigusaktis, võimaldab vältida laialipillutatust või tarbetut kordamist ning seeläbi valdkonna ülereguleerimist. Samuti on eeliseks alternatiivsele kindlustusseltsi ärivormile kohalduvad samaväärsed usaldatavusnõuded (reservid) ja riiklik järelevalve.

Teise võimaliku lahendusena pakub autor välja eriseaduse loomist vastastikkustele kindlustusseltsidele. Taaskord leidub kehtivas õiguses analoogia rakendamise võimalus, sest sarnasel viisil on seadusandja reguleerinud alternatiivsete finantseerimisasutuste (ühistupank) asutamisega seonduvat, kehtestades hoiu-laenuühistu seaduse (edaspidi HLÜS). Nimetatud

õigusakti § 1 sedastab seaduse eesmärgiks määrata kindlaks hoiu-laenuühistu õiguslik seisund, tegevuse alused ning asutamise ja lõpetamise korra. Tulenevalt § 3 lg 2 käsitletakse hoiu-laenuühistut tulundusühistuna tulundusühistu seaduse mõttes. Olgu veel lisatud, et kuigi hoiu-laenuühistud kujutavad endast krediitiasutustele alternatiivseid finantseerimisasutusi, ei allu nende tegevus riiklikule finantsjärelevalvele. Vähemkeerukas ulatuses on siiski sätestatud nõuded usaldatavusnormatiividele.

Kõnealuses küsimuses õigusloome analüüsimisel tuleks autori hinnangul arvestada asjaoluga, et Eesti on rahvaarvult (potentsiaalsed kindlustusvõtjad, homogeenised isikute grupid) väike riik, mistõttu võib sellest seisukohast lähtuvalt eriseaduse loomine olla efektiivsem. Sarnaselt näiteks Soome *vakuutusyhdistys* vormile või Austria väikestele vastastikustele kindlustusseltsidele, mis pakuvad valitud kindlustusliike ning tegutsevad piiratud territooriumil, võimaldades teenust üksnes oma kogukonna liikmetele. Kahtlemata toetab nimetatud lahendus eelkõige kodanikualgatusi, elavdades sotsiaalmajandust ja parandades teenuste kättesaadavust. Väikese vastastikuse kindlustusseltsi eeliseks on oma liikmete ja ettevõtte tundmine ning seeläbi parem riskihindamise võimekus. Teiselt poolt kehtib sotsiaalne kontroll, sest liikmete taust on teada. Seevastu ei saa hoiu-laenuühistute regulatsioonile analoogse mudeli rakendamist kindlustustegevuses pidada parimaks lahenduseks avalik õiguslike kindlustussüsteemide reformimisel. Näiteks tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse eraõigusliku mudeli puhul vajaks kohustusliku kindlustuse eesmärgipärane ja efektiivne toimimine siiski riikliku finantsjärelevalve kontrollsüsteemi.

Õigusnormistiku tehniliste muudatuste hindamisel, tuleb kindlasti veel silmas pidada, et kindlustusturul tegutsevatele kindlustusandjatele ei ole Euroopa ühenduse tasandil ega ka siseriiklikult asjata sätestatud kõrgendatud nõudmised tegevusloa saamiseks. Riskide kindlustamine on usaldusel põhinev ettevõtlus, mistõttu on vajalik tagada kindlustusvõtjate igakülgne kaitse, eelkõige kindlustusseltsi võimekus täita oma materiaalseid kohustusi. Vastastikuse kindlustusseltsi tegevuspõhimõtete erinevus kindlustusaktsiaseltsist võib olla igati aktsepteeritav kuid kapitali, kohustuslike reservide, liikmete vastutuse, kindlustusvõtja õiguste kaitse ning korrektse riskihindamise osas ei tohiks järeleandmisi lubada. Kuigi sellise äriühingu vormi puhul sedastab vastutuse ka tulundusühistuseadus, ei saa seda pidada vastastikuse kindlustusseltsi jaoks piisavaks seetõttu, et kindlustusandja tegevuse iseloom erineb tavalise tulundusühistu tegevusest ning võimalikud riskid on märksa ulatuslikumad. Nii sedastab ka

HLÜS muutmise seaduse seletuskiri § 27<sup>165</sup> osas, et usaldusvääruse tagamise regulatsioon on vajalik tagamaks ühistu likviidsus igal ajahetkel (krediidiriskide juhtimine).

Eeltoodust nähtub, et alternatiivse kindlustusseltsi taasseadustamiseks on kaks võimalikku mudelit ja kummalgi neist omad eelised. Kuid samas võiks autori arvates kaaluda otstarbekusest lähtuvalt nende ühendamist viisil, mis võimaldaks Eestis seadustada sarnaselt Soomele suure (edaspidi *üleriigiline*) ja väikese (edaspidi *kohalik*) vastastikuse kindlustusseltsi asutamist.

Autor peab siin silmas eelkõige kindlustustegevuse seaduse muutmist nii, et selle alusel oleks võimalik asutada nii üleriigilist vastastikust kindlustusseltsi kui ka kohalikku vastastikust kindlustusseltsi. Kindlustusselts asutatakse tulundusühistu äri vormis, aga liigitumine toimub vastavalt planeeritava tegevuse ulatusele. Üleriigilisele kindlustusseltsile kohalduks tulundusühistu seadus osas, kus kindlustustegevuse seadus ei sätesta teisiti. Kohaliku kindlustusseltsi tegevust reguleeriks aga eriseadus (sarnaselt hoiu-laenuühistute regulatsioonile). Ning mõlema suhtes kohalduks tulundusühistu seadus osas, mis puudutab tulundusühistut, kui vastastikuse kindlustusseltsi asutamise äri vormi. Autor leiab, et vastastikuse kindlustusseltsi regulatsiooni loomine sarnaselt hoiu-laenuühistute süsteemile, on analoogia tõttu ühelt poolt otstarbekas seaduseandjale ja teiselt poolt võimaldab õiguse subjektidele hõlpsamat orienteerumist kindlustusseltside tegevust reguleerivates õigusnormides.

Autor leiab, et on otstarbekaks täiendada vastastikuste kindlustusseltsidega seonduvalt kindlustustegevuse seadust nii, et osas milles ei sätestata teisiti, kohaldatakse tulundusühistu seadust. Üleriigilise vastastikuse kindlustusseltsi suhtes on kindlustustegevuse seaduse kohaldamisala märgatavalt laiem, kui kohalike vastastikuste kindlustusseltside puhul. Nii on tagatud kõrgemat tegevusriski kandva kindlustusseltsi asutamisele ja tegevusele kindlustusaktiaseltsidega samaväärsed nõuded kui ka riiklik finantsjärelevalve. Kindlustusvõtjate/liikmete arv ja tegutsemise territoorium ei pea siis olema seadusega piiratud. Pakutavate kindlustusliikide nimekiri võib samuti olla laiem. Kohalikule vastastikusele kindlustusseltsile seevastu kohalduks kindlustustegevuse seadus kitsamalt (minimaalses vajalikus ulatuses), tema tegevust reguleeriks, sarnaselt hoiu-laenuühistutele, vastav eriseadus. Viimane

---

<sup>165</sup>Hoiu-laenuühistu seaduse ja krediidasutuste seaduse muutmise seadus 7 SE II-1. Seletuskiri.

sätetaks kindlustustegevusega seonduvad nõuded, eelkõige omavahendite suuruse, piirangud liikmete/kindlustusvõtjate arvu, territoriaalse tegevuse ulatuse ja pakutavate kindlustusliikide osas. Äriformiga seonduvat reguleeriks tulundusühistu seaduse sätted.

Õigustehniliste lahenduste analüüsi kokkuvõtvalt leiab autor, et Eestis tuleks seadustada vastastikune kindlustusselts, kui tulundusühistu ärivormi liik. Üleriigilised, tegevusloa alusel tegutsevad, usaldatavusnõuetele vastavad ning riikliku finantsjärelevalve alla kuuluvad vastastikused kindlustusseltsid oleksid lahenduseks avalik õigusliku kindlustussüsteemi reformimisel. Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi väljatöötamisel oleks üheks väljundiks kohustusliku kindlustustuse kehtestamine tööandjatele, kellel on seejärel võimalus täita nimetatud kohustus enda huve kahjustamata vastastikuste kindlustusseltside kaudu. Tegemist oleks küll tulundusühistu vormis kindlustusandjaga kuid tulenevalt kindlustustegevuse seaduse regulatsioonist piisavate meetmetega finantsvõimekuse tagamiseks ka suuremahulise äritegevuse korral.

Kohalikud, üksnes oma liikmetele valitud kindlustusteenuseid pakuvad, piisavatele usaldatavusnõuetele vastavad ning samas vähemkeerukamate asutamis- ja tegutsemistingimuste tõttu kodanikualgatusi toetavad vastastikused kindlustusseltsid oleksid lahenduseks kindlustusteenuste kättesaadavuse suurendamisel ning seeläbi sotsiaalmajanduse arendamisel. Nendele kindlustusseltsidele laieneks kindlustustegevuse seadus üksnes minimaalses määras, kuid piisavad ja vajalikud meetmed finantsvõimekuse tagamiseks tuleneksid vastavast eriseadusest. Väikesemahulise kindlustustegevuse korral võib pidada sellist lahendust proportsionaalseks.

Peatüki kokkuvõtteks leiab autor, et vastastikusel kindlustusseltsil oleks kahtlemata kohta Eesti õigusruumis täna aktuaalsete kindlustusvaldkonda puudutavate probleemide lahendamisel. Eelkõige tööõnnetus ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi väljatöötamisel ning vabatahtliku ravikindlustuse ja töötuskindlustuse reformimisel. Autori hinnangul saab pidada KindlITS § 3 lg 2 kindlustustegevuse arengut pärssivaks normiks, mis ei võimalda riigil luua mujal Euroopas levinud kaasaegseid tarbijasõbralikke süsteeme kindlustussektoris. Samuti on autor seisukohal, et kõnealune norm võib olla vastuolus Põhiseadusega, piirates ebaproportsionaalselt isikute asutamisvabadusest tulenevaid õigusi.

## KOKKUVÕTE

Autori eesmärgiks käesoleva töö kirjutamisel oli uurida, miks kaasaegne Eesti õigus- ja majanduspoliitika eitab omamaist vastastikust kindlustustegevust ning kas on põhjendatud olukord, kus kindlustusvõtjad on sunnitud tarbima üksnes kasumile suunatud kindlustusettevõtjate teenuseid. Seejärel hinnates, kas ka Eestis peaks taastubama asutada vastastikuseid kindlustusseltsi.

Töös esitatud probleemide analüüsimine eeldab vastastikuse kindlustustegevuse mõiste ja olemuse avamist, mida autor tegi käesoleva töö esimeses peatükis. Arvestades asjaolu, et vastastikune kindlustustegevus on EL-is laialdaselt levinud nähtus, uuris autor töö teises peatükis põhjalikult vastastikuste kindlustusseltside liike ja nende tegevusega seonduvat liikmesriikide õiguslikku regulatsiooni. Analüüsides vastastikust kindlustustegevust, kui alternatiivi kindlustusaktiaseltsile, hindas autor töö kolmandas peatükis selle kindlustuse ärivormi võimalusi seonduvalt avalik õigusliku kindlustussüsteemi aktuaalsete probleemidega. Eraldi peatus autor kindlustustegevuse seaduse võimaliku põhiseadusevastasuse analüüsil ning uuris kindlustustegevusega seonduvate direktiivide ühise ülevõtmise temaatikat.

Järgnevalt toob autor välja töös esitatud olulisemad seisukohad ja järeldused lähtudes püstitatud hüpoteesidest.

Ühistulist tegevust võib Eestis käesoleval ajal pidada üsna perspektiivseks. Paraku ei saa seda öelda kindlustusvaldkonna kohta põhjusel, et seadusandja ei luba vastastikuste kindlustusseltside vormis kindlustusandjat asutada. Samal ajal püüab riik seniajani tulutult leida lahendust mitmetele avalik õigusliku kindlustussüsteemiga seonduvatele probleemidele. Autor püstitas esimese hüpoteesi, mille kohaselt võib vastastikuse kindlustustegevuse puhul olla tegemist ajaloolise nähtusega, millel tänapäeva õigus- ja majanduskeskkonnas ei ole enam perspektiivi.

Nimetatud hüpotees töös tõestamist ei leia. Vastupidiselt on leidnud kinnitust, et vastastikune kindlustustegevus on vaieldamatult tänapäevane nähtus - laialdaselt levinud nii kesk-Euroopas kui ka meile lähedal asuvates Põhjamaades. Ajalooliselt aktiivselt kasutusel olnud ärivormi muudab populaarseks ennekõike selle paindlikkus ja efektiivsus, mistõttu on kindlustusturul pakutavate teenuste valik ja hinnakujundus neis riikides Eestist mitmekesisem. Alternatiivsete

kindlustusseltside ärivormide mitmekesine ja laialdane levik Euroopas viitab selgelt sotsiaalmajanduse perspektiivikusele tänapäevases Eesti majanduskeskkonnas.

Tõestamist leidis veel, et vastastikusel kindlustusseltsil oleks kahtlemata kohta Eesti õigusruumis täna aktuaalsete kindlustusvaldkonda puudutavate probleemide lahendamisel. Eelkõige tööõnnetus ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi väljatöötamisel ning vabatahtliku ravikindlustuse ja töötuskindlustuse reformimisel. Sellest tulenevalt saab autori hinnangul KindITS § 3 lg 2 pidada kaasaegsetele vajadustele mittevastavaks normiks, mis ei võimalda riigil luua mujal Euroopas levinud kaasaegseid ja tarbijakeskseid süsteeme kindlustussektoris.

Teiseks, püstitas autor hüpoteesi, mille kohaselt ei saa Eestis kehtivat KindITS § 3 lg 2 võrreldes EL-i kindlustusturu praktika ja arengusuundadega pidada proportsionaalseks ning kodanikuühiskonda toetavaks. Nimetatud hüpotees leidis töös tõestamist. Uurides EL-i kindlustusturu praktikat ja õiguslikku regulatsiooni jõudis autor järeldusele, et ühistegevusel põhinev kindlustustegevus on EL-is sh Põhjamaades laialdaselt kasutusel, võimaldades teenida erinevate ühiskonnagruppide huve. Laialdase leviku peamiseks põhjuseks võib pidada liikmesriikide siseriikliku regulatsiooni paindlikkust kõnealuse ärivormi õiguslikul reguleerimisel. Riigid soodustavad vastastikuste kindlustusseltside lubamisega kodanikealgatusi, mis seeläbi elavdab sotsiaalmajandust. Samuti tagab heatasemelise koostöö avalik õiguslike kindlustussüsteemidega. Seevastu Eesti kindlustusvõtjate võimalused valida erinevaid, eelkõige niši- ja kohustusliku kindlustuse teenuseid õiglase hinnaga, on vastastikuste kindlustusseltside mittelubatavuse tõttu piiratud. Järelikult on autori hinnangul leidnud tõestamist, et Eesti KindITS § 3 lg 2 ei ole võrreldes EL-i suundumuste ja praktikaga ajakohane, proportsionaalne ega kodanikuühiskonda toetav.

Autor esitas kolmanda hüpoteesi, mille kohaselt võib vastastikuste kindlustusseltside asutamisvabaduse mittetagamisel olla tegemist võimaliku ettevõtlusvabaduse riivega, mis ei pruugi olla proportsionaalne ega põhjendatud. Nimetatud hüpotees leidis töös tõestamist. Riigi kaalutlused mõjutada vastastikust kindlustustegevust ebasoosivalt, on jäänud paraku ebaselgeks. Olles kohustatud kaitsma ettevõtlusvabadust, tagades ausa konkurentsi erinevate ettevõtjate vahel ja soodustades ettevõtluskeskkonda, on arusaamatu miks alternatiivseid finantseerimisteenuseid osutavad äriühingud on lubatud, kuid kindlustusteenuseid osutavad mitte. Autor jõudis järeldusele, et riigil on kohustus selgitada isikute põhiõigustesse sekkumist, põhjendades kohaldatava riive sobivust, vajalikkust ja proportsionaalsust. Vastasel juhul ei saa alternatiivsete



kindlustusseltside asutamise keelamist ning seeläbi kindlustusaktsiaseltside eelistamist pidada õigustatuks. Seega leidis autori hinnangul tõestamist, et vastastikuste kindlustusseltside mittelubamine (KindlTS § 3 lg 2) Eesti õiguskorras võib olla põhiseadusvastane ettevõtlusvabaduse võimaliku rikkumise tõttu.

Tööd kokkuvõtvalt leiab autor, et vastastikuste kindlustusseltside lubamine Eesti finantsteenuste turule, on vajalik eelkõige meie ilmselge mahajäämuse tõttu sarnasesse õigusruumi kuuluvate riikide kindlustusturust. Kaasaegsetest arengusuundadest maha jäänud kindlustusseltside asutamise regulatsioon on kahtlemata üks põhjustest, miks seniajani ei ole riiklikul tasandil suudetud juurutada toimivat tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi. Võib öelda, et ka teiste avalik õiguslike kindlustussüsteemide reformimiseks ei ole leitud tõhusaid alternatiivseid võimalusi (ravikindlustus). Seeläbi piirab seadusandja kodanike valikuvõimalusi ning hinnakonkurentsi kindlustussektoris.

Vaatamata suurele hulgale nüansilistele erinevustele võib öelda, et EL-i liikmesriikides jagunevad vastastikused kindlustusseltsid suurteks ja väikesteks. Autor leiab, et sarnaselt EL-i riikidele oleks nende mõlema liigi rakendamisel kohta ka Eesti kindlustussüsteemis. Vastastikune kindlustusselts üleriigilisena ja riiklikule järelevalvele alluvana, võimaldaks lahendada ühiskondliku vastasseisu juba eelnevalt nimetatud tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse süsteemi väljatöötamisel, miks mitte ka teiste avalik õiguslike kindlustussüsteemide reformimise kaalumise korral. Seevastu kohalik vastastikune kindlustusselts, pakkudes üksnes piiratud arvule liikmetele valitud kindlustusteenuseid, võimaldaks muuhulgas parandada teenuste kättesaadavust hinnatundlikumale elanikkonnale ning seeläbi elavdada sotsiaalmajandust.

Lähtudes eeltoodust on ilmne, et kodanikuühiskonda tugevdav ja tarbijatele õiglasema hinnaga teenuseid pakkuvate kindlustusseltside lubamine on Eesti kodanike ja riigi huvides. Seega tuleks autori hinnangul vastastikuste kindlustusseltside asutamine taasseadustada. Samas ei saa eeldada, et vastav õigusalgatus tuleks eraisikutelt. Kindlustusaktsiaseltsidel puudub selleks mõistetavalt motiiv kuna tegemist on neile konkurentsi pakkuvate ehk teisisõnu vastanduvate huvidega. Autor leiab, et vastav initsiatiiv võiks ja peaks tulema Justiitsministeeriumilt kui ühinguõigusloomet koordineerivalt asutuselt.

Eelnevat käsitlust kokkuvõtvalt on autor seisukohal, et KindlTS § 3 lg 2 ei vasta kindlustusvaldkonna tänapäevastele vajadustele. Seega esitab autor omapoolsed ettepanekud seadusemuudatuseks käesoleva töö lisana *de lege ferenda* vormis.

## **SUMMARY: MUTUAL INSURANCE COMPANY AS AN ALTERNATIVE TO A PUBLIC LIMITED INSURANCE COMPANY IN ESTONIA**

Insurance has a very important role in nowadays society. Insurance services are highly needed because of the risks people face in their everyday life. Moreover, insurance services are often obligatory or even compulsory instead of being absolutely voluntary. Wide selection of insurance service providers is therefore important to everyone, because the subject influences all members of society. Insurance Activities Act (KindlITS) regulates insurance activities in Estonia. According to before mentioned Act § 3 section 2 insurance undertaking shall only be founded as a public limited company or as European company. Other legal forms for insurance services providers are not allowed. However, Estonia is one of only five countries in European Union where mutual insurance (nonprofit) companies do not exist, thus this serves as the subject of the current MA thesis.

The present thesis analyses current situation in Estonian insurance market in order to find out if mutual insurance has perspectives in nowadays life and if it does, investigate why it is not have been a priority for the Estonian government so far. It is questionable why a public limited insurance company as a profit making insurance provider is more favorable for the government than mutual insurer as nonprofit company. Author investigates mutual insurance system based on European Union general law and also what kind of mutual insurance companies does exist in several countries. Last but not least author analyses a possibility that KindlITS § 3 section 2 is unconstitutional limiting a constitutional right to form commercial undertakings without pointing out the motives. The government has not been given any reasonable explanation about the reasons of such restriction.

The thesis raises three main hypotheses. According to the first hypothesis mutual insurance could not have any perspectives in Estonian insurance market because of being more suitable historically than for modern societies. Mutual activity was very popular in Estonia in early 1900<sup>th</sup> just before the soviet occupation. Mutual insurance companies were founded mainly because of the local peoples need to get insurance services with better price instead of paying high insurance premiums to Russian public limited insurance providers. It is well known that ups and downs in world economy influence all members in society despite of which century we are living at. Therefore it is necessary to support third sector economy in all EL member states in order to

stimulate different social groups to take the initiative so they could be able to obtain a better life quality. Stability and continuity during the financial crisis periods are clearly one of the strongest mutual insurance provider advantages. There is no doubt that economy and legal context has been changed thru history but an important role in the European economy and society shows mutual insurance providers popularity and perspective at the present. Thus, the first hypotheses has proven to be incorrect, author deduces that nonprofit insurance companies are widely spread in most of the European Union member states, providing social coverage and other types of insurance to a significant proportion of European citizens. It is also proven that mutual insurance system could be suitable alternative for solving problematic issues in public insurance system. About twenty years has been going political discussion in order to find effective way for insurance against accidents at work and occupational diseases. During that time the government never analyzed mutual insurance system as possible alternative for before mentioned matter.

The second hypothesis claims that KindITS § 3 section 2 is not proportional in order to support the civil society and also hinders modern development of the insurance sector in Estonia. As author concluded before, mutual insurance companies are widespread across Europe. Main reason for that kind of popularity appears to be in member states internal legislation. There is no generally applicable European regulation for insurance mutual that could regulate legal form of the nonprofit company. Each member state regulates nonprofit insurance activity as they prefer taking into account specific social, legal and economy aspects. Nevertheless, there are considerable variations among EU member states about what mutuals are. Although legal arrangements for mutuals differ, in most cases mutual insurance providers are covered by general insurance and financial services legislation. Thus the second hypothesis is found to be proven, author states that motives of the Estonian government not to weigh or analyze alternative insurance systems are incomprehensive.

The third hypothesis claims that KindITS § 3 section 2 might limit a constitutional right to form commercial undertakings unfoundedly and therefore be unconstitutional. According to The Constitution of the Republic of Estonia § 31 Estonian citizens have the right to engage in enterprise and to form commercial undertakings and unions. Conditions and procedure for the exercise of this right may be provided by law. Author admits that government has the right to specify those conditions but restrictions are legitimate only if they are properly motivated. Restrictions of constitutional rights could be accepted if they are appropriate, necessary and

proportional. No justification or explanation could be found in legislation processes where the motives might be pointed out. The government has not been explained objectively on what grounds nonprofit insurance providers are not allowed in Estonian law. Thus the third hypothesis is found to be proven, author states that motives of the Estonian government not to weigh or analyze alternative insurance systems are incomprehensive and KindITS § 3 section 2 might be unconstitutional.

To sum up, it could be said that nonprofit insurance providers are widely active in European Union insurance market, while at the same time, their form and role differs in the national context. Because of the stability and flexibility during the financial crisis periods in economy they are valuable organizations for the third sector economy. As proven in this thesis above, there are many issues in Estonian insurance market where mutual insurance companies may be helpful solutions. Unfortunately insurance legislation does not accept insurance activities on nonprofit bases. Consequences of favoring only public limited insurance companies are significant –less variety of services, less active third economy sector, uncompetitive prices. Last but not least, inflexibility of the insurance sector which means fewer choices to solve problematic issues by using alternative system. In conclusion author states that nonprofit insurance providers are suitable and necessary for Estonian insurance market. Therefore it is obligatory to change internal legislation, especially KindITS § 3 section 2.

## KASUTATUD ALLIKMATERJALID

### *Kirjandus*

- 1) A. Cabrale, A. Calvo-Armengol, M. O. Jackso. La Crema: A Case Study of Mutual Fire Insurance. *Journal of Political Economy*, Vol. 111, No. 2 (April 2003).
- 2) A. Gustavson, J. Sonin. Tööõnnetuste vastu kindlustamise seadus seletustega. Tööstusliku töö seaduse IV peatükk. Tallinn, 1935.
- 3) A. Henttinen. Keskinäisyyden alkulähteiltä. Keskinäisyys. Näkokulmia omistaja-asiakkuuteen. Helsinki 2007. toim Arja Suomi.
- 4) A. Smith. Uurimus riikide rikkuse iseloomust ja põhjustest. Eesti Raamat 2005.
- 5) D. Cass, G. Chichilnisky, H. Wu. Individual risk and mutual insurance. *Econometrica*. 1996.
- 6) Elukindlustuse üldtingimused. Kindlustusselts Eesti. Tartus, 1935.
- 7) Gjensidiges historie, hentet fra Jubileumsboken. Norway 1997. – autori valduses.
- 8) H. Hansmann. The Organization of Insurance Companies: Mutual vs Stock. *Journal of Law, Economics, & Organization*. Oxford University Press, 1985.a.
- 9) J. Lahe. Kindlustusõigus. Loengud. Juura, 2007.
- 10) J. Rantala, T. Pentikäinen. Vakuutusoppi. Sastamala 2009.
- 11) J. Tõnisson. Ühistegevuse üldkursus I ja II osa. Tartu, 1936.
- 12) K. Li, J. Liu, J. Yan, J. Min. Value of information sharing in marine mutual insurance. International Centre of Maritime Studies, International Forum on Shipping, Ports and Airports (IFSPA 2009), research papers.
- 13) Kindlustusselts Eesti. Ajakiri Eesti Kindlustus. Nr 2. Aprill, 1932.a.
- 14) M. Ernits. Kommentaarid §-le 19. – Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002, § 19 kommentaar 2.
- 15) N. J. Ronneberg. An Introduction to the protection & Indemnity clubs and the marine insurance they provide. *University of San Francisco Maritime Law Journal*. Winter, 1990/1991.
- 16) O.P. Ruuskanen. Suomen keskinäiset vakuutusyhtiöt. Kehitys 1994-2004. Keskinäisyys yritysmuotona. Keskinäisyyden alkulähteiltä. Keskinäisyys. Näkokulmia omistaja-asiakkuuteen, Helsinki 2007, toim Arja Suomi.
- 17) P. Bennett. Mutual risk: P&I insurance clubs and maritime safety and environmental performance. *Marine Policy* 25 (2001).

- 18) P. Kalmi. Keskinäisyys yritysmuotona. Keskinäisyyden alkulähteiltä. Keskinäisyys. Näkökulmia omistaja-asiakkuuteen, Helsinki 2007, toim Arja Suomi.
- 19) P. Saarnivaara. Osuustoiminta Yritysten Jäsenten/Asiakkaiden suhtautuminen omistajuuteen. Magistritöö, Helsingi Ülikool, Helsinki 2008.
- 20) R. Karras. Kindlustus-käsiraamat. Kohalikkudele ühistegelistele kindlustusseltsidele. Tallinn, 1926.
- 21) R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004.
- 22) Ravikindlustuse lisakindlustuse loomine. Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsi osakond. Arvamus, 26.02.2009 nr 15-3/025.
- 23) T. Annus. Riigiõigus. Õigusteaduse õpik. Juura, 2006.
- 24) T.W. Guinnane, and J. Streb. Moral Hazard in a Mutual Health Insurance System: German Knappschaften, 1867- 1914. The Journal of Economic History.
- 25) И.Л. Логвинова «Взаимное страхование в России: особенности эволюции», Москва 2009.
- 26) К.Е. Турбина, В.Н. Дадьков «Взаимное страхование», Москва 2007.

### ***Veebiväljaanded***

- 27) AFM members results 2010. Association of Financial Mutuals.  
*Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.financialmutuals.org/advantage/key-statistics>, 23.01.2012.*
- 28) AMF Pension veebileht. *Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.amf.se/About-AMF/History/>, 27.01.2012.*
- 29) Ausfertigungsdatum: 12.05.1901, "Versicherungsaufsichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992 (BGBl. 1993 I S. 2), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 78 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist".  
*Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.gesetzeiminternet.de/bundesrecht/vag/gesamt.pdf>, 29.01.2012.*
- 30) Eesti Liikluskindlustuse Fond. Kindlustusalased mõisted.  
*Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.eksl.ee/index.php?option=com\\_glossary&id=90&Itemid=168&lang=et](http://www.eksl.ee/index.php?option=com_glossary&id=90&Itemid=168&lang=et), 12.04.2012.*
- 31) Eesti Rahvusarhiivi veebilehekülg. Ajalooarhiiv.

- Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.eha.ee/fondiloend/frames/struc\\_prop.php?id=762&lid=895](http://www.eha.ee/fondiloend/frames/struc_prop.php?id=762&lid=895), 16.02.2012.*
- 32) Eesti Rahvusarhiivi veebilehekülg. Riigiarhiivi fondiloend.  
*Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ra.ee/erafondiloend/index.php/structure/index?id=80>, 16.02.2012.*
- 33) Eesti Rahvusringhäälingu uudisteportaal. Artikkel. Danilov: haigekassa tulubaasi tuleks laiendada.  
*Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudised.err.ee/index.php?06250168>, 12.04.2012.*
- 34) Fennia. Keskinäinen vakuutusyhtiö. Yhtiöjärjestys. Voimassa 11.06.2009 alkaen.  
*Arvutivõrgus kättesaadav: <http://lomakkeet.fennia.fi/lomakepalvelu/servlet/fi.efennia.lomakepalvelu.LomakeHandler?open=1207&contentType=application/pdf&url=4FB5261E5707EB419953833A4A19E24A&sessTransfer=33c2jibsdhwzda451kfl5kii&sessTransfer=k3fm00nnxslszw55wifbyo45>, 16.02.2012.*
- 35) Fennia. Keskinäinen Vakuutusyhtiö. Asiakassopimukset. Voimassa 1.1.2011. Arvutivõrgus kättesaadav:  
*<http://lomakkeet.fennia.fi/lomakepalvelu/servlet/fi.efennia.lomakepalvelu.LomakeHandler?open=242&contentType=application/pdf&url=8F1770E27520A4723EAC4B85A19F315A&name=Fennian%20asiakassopimukset>, 16.02.2012.*
- 36) Finantsinspektsiooni veebilehekülg. Koondpäring veebilehelt. Arvutivõrgus kättesaadav:  
*[http://www.fi.ee/koond/kahju\\_suhted.php](http://www.fi.ee/koond/kahju_suhted.php), 02.04.2012.*
- 37) Finantsinspektsiooni veebileht. Turuosaliste nimekirjad. Arvutivõrgus kättesaadav:  
*<http://www.fi.ee/index.php?id=464>, 16.01.2012.*
- 38) IX Riigikogu V istungjärgu stenogramm. TÕKS-i esimene lugemine. Riigikogu veebileht.  
*Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=989406000&pkpkaupa=1&paevakord=2000007808>, 02.04.2012.*
- 39) Mutual Insurance in Figures. Executive summary from the 2007 study produced by AMICE's predecessor association. AISAM, 2007. Lk 19 ja 20. Arvutivõrgus kättesaadav:  
*<http://www.aisam.org/>, 16. 12. 2011.*
- 40) P. Siitan. Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustusseadus – teeme, ei tee ... juba pea 17 aastat.  
 Eesti Tööandjate Keskliit. Arvutivõrgus kättesaadav:  
*<http://www.tooandjad.ee/et/kompetents/vaatenurk/8720-toeoeonnetus-ja-kutsehaiguskindlustusseadus-teeme-ei-tee-juba-pea-17-aastat>, 02.04.2012.*



- 41) R.C. Seward. The Role of protection and indemnity (P&I) Clubs. *Arvutivõrgus kättesaadav:* [http://www.itopf.com/\\_assets/documents/seward.pdf](http://www.itopf.com/_assets/documents/seward.pdf), 17.01.2012.
- 42) Ravikindlustus. Teenused. ERGO Kindlustuse AS-i veebileht. *Arvutivõrgus kättesaadav:* <http://www.ergo.ee/erakliendile/elukindlustus/ravikindlustus>, 05.04.2012.
- 43) Riigikontrolli järelaudit. Riigikontrolli veebileht. *Arvutivõrgus kättesaadav:* <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/589/language/et-EE/Default.aspx>, 02.04.2012.
- 44) Tapiola. Keskinäinen Vakuutusyhtiö. Veebilehekülg. *Arvutivõrgus kättesaadav:* [http://www.tapiola.fi/www/Tapiola\\_ryhma/Yhtiot/Vahinko-Tapiola/Hallintomalli/Hallintoneuvosto/Vahinko-Tapiolan\\_hallintoneuvosto\\_jasenet.htm](http://www.tapiola.fi/www/Tapiola_ryhma/Yhtiot/Vahinko-Tapiola/Hallintomalli/Hallintoneuvosto/Vahinko-Tapiolan_hallintoneuvosto_jasenet.htm), 14.03.12.
- 45) The market share of Mutual and Cooperative insurance in Europe 2008. The Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe, 2010. *Arvutivõrgus kättesaadav:* [http://www.amice-eu.org/publications/studies\\_reports.aspx](http://www.amice-eu.org/publications/studies_reports.aspx), 16.02.12.
- 46) What is mutuality? The Association of Mutual Insurers and Insurance Cooperatives in Europe. AISAM, 2004. *Arvutivõrgus kättesaadav:* [http://www.amice-eu.org/userfiles/file/AISAM\\_What\\_is\\_Mutuality\\_en.pdf](http://www.amice-eu.org/userfiles/file/AISAM_What_is_Mutuality_en.pdf), 12.01.12.

### ***Euroopa Komisjoni dokumendid***

- 47) European Economic and Social Committee, Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the promotion of cooperative societies in Europe, (COM(2004) 18 final, EL Teataja C 234/1, 22.9.2005,
- 48) Mutual Societies in an enlarged Europe. European Commission. Consultation Document. 03/10/2003. *Arvutivõrgus kättesaadav:* [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/mutuals-consult-doc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/mutuals-consult-doc_en.pdf), 06.03.2012.

- 49) The role of mutual societies in the 21st century. European Commission. July, 2011.  
*Arvutivõrgus kättesaadav:* <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201108/20110829ATT25422/20110829ATT25422EN.pdf>, 12.03.2012.
- 50) The Draft Statute for a European Mutual. European Commission website. *Arvutivõrgus kättesaadav:* <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/#h2-3>, 02.03.2012

## **KASUTATUD NORMATIIVAKTID**

- 51) Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 43, 31.
- 52) Hoiu-laenuühistute seadus. Vastu võetud 09.02.1999. RT I 1999, 24, 357.
- 53) Kaubandusliku meresõidu seadus. Vastu võetud 05.06.2002. RT I 2002, 55, 345.
- 54) Kindlustusseadus. Vastu võetud 01.07.2002. RT 1992, 48, 601.
- 55) Kindlustusseadus. Vastu võetud 06.06.2000. RT I 2000, 53, 343.
- 56) Kindlustusseadus. Vastu võetud 08.12.2004. RT I 2004, 90, 616.
- 57) Kindlustustegevuse seadus. Vastu võetud 08.12.2004. RT I, 02.11.2011,
- 58) Ravikindlustuse seadus. Vastu võetud 19.06.2002.- RT I 2002, 62, 377.
- 59) Tulundusühistuse seadus. Vastu võetud 19.12.2001. RT I 2002, 3, 6.
- 60) Töötuskindlustuse seadus. Vastu võetud 13.06.2001.-RT I 2001, 59, 359.
- 61) Vakuutusyhdistyslaki 31.12.1987/1250.
- 62) Vakuutusyhtiölaki. 18.7.2008/521.
- 63) Äriseadustik. Vastu võetud 15.02.1995. RT I, 02.11.2011, 2.

## ***Seaduseelnõud***

- 64) Tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustuse seaduse eelnõu 711 SE.

## ***Seletuskirjad***

- 65) Hoiu-laenuühistu seaduse ja krediitiasutuste seaduse muutmise seadus. Seletuskiri 7 SE II-1.
- 66) Kindlustusseaduse eelnõu 215 SE I seletuskiri.
- 67) Kindlustusseaduse eelnõu 442 SE I seletuskiri.
- 68) Kaubandusliku meresõidu seaduse ja meresõiduohtuse seaduse muutmise eelnõu 82 SE III seletuskiri.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

### ***Riigikohtulahendid***

- 69) Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 24.08.2000. otsus nr 3-4-1-6-00. Tartu Halduskohtu taotlus Alkoholiseaduse § 19 lg 1 p 2 Põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. RT III 2000, 12, 125
- 70) Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr 3-4-1-6-02. Tallinna Halduskohtu taotlus Käibemaksuseaduse § 18 lg 8 2.lause 01.01.2000-01.01.2002 kehtinud redaktsioonis põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. RT III 2002, 18, 202
- 71) Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr3-4-1-1-02. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada Käibemaksuseaduse § 18 lg 8 2.lause kehtetuks vastuolu tõttu põhiseaduse §-dega 11, 12 lg 1 ja 31. RT III 2002, 8, 74
- 72) Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus nr3-4-1-3-02. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada kehtetuks Rahvusoooperi seaduse § 20 lg 2 vastuolu tõttu Põhiseaduse §-ga 146. RT III 2002, 14, 157

### ***Euroopa Liidu õigusaktid***

- 73) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus. (EÜ) nr 1435/2003, euroopa ühistu põhikirja kohta.
- 74) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus. (EÜ) nr 2157/2001, Euroopa äriühingu (SE) asutamise kohta.
- 75) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 73/239/EMÜ, esimene kahjukindlustuse direktiiv
- 76) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 88/357/EMÜ, teine kahjukindlustuse direktiiv
- 77) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 92/49/EMÜ, kolmas kahjukindlustuse direktiiv
- 78) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/83/EÜ, elukindlustuse direktiiv

### ***Euroopa Kohtu otsused***

- 79) Nold vs Commission, 14.05.1974 nr C-4/73.

**KINDLUSTUSTEGEVUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS**

**Kindlustustegevuse seaduses** (vastu võetud 08.12.2004, RT I 2004, 90, 616, jõustunud 01.01.2005, viimati muudetud 07.03.2012, RT I, 29.03.2012, 1, jõustub 30.03.2012, osaliselt 01.01.2013.) **tehakse järgmised muudatused:**

**1) paragrahvi 3 lg 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt**

„(2) Kindlustusandja võib asutada ainult aktsiaseltsina, vastastikuse kindlustusseltsina või Euroopa äriühinguna, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti.

**2) paragrahvi 3 täiendatakse lõikega<sup>21</sup> ja 2<sup>2</sup> ja 2 järgmises sõnastuses:**

„(2<sup>1</sup>) Vastastikuse kindlustusseltsi võib asutada üleriigilise vastastikuse kindlustusseltsina või kohaliku vastastikuse kindlustusseltsina.

„(2<sup>2</sup>) Üleriigilise vastastikuse kindlustusseltsi suhtes rakendatakse tulundusühistu seaduses sätestatut, kui käesolev seadus ei näe ette teisiti.

„(2<sup>3</sup>) Kohaliku vastastikuse kindlustusseltsi suhtes rakendatakse tulundusühistu seaduses sätestatut, kui käesolev seadus ei näe ette teisiti.

**3) paragrahvi 6 lg 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:**

„(1) Kindlustusandja või äriühingust kindlustusagendi ärinimes peab sisalduma sõna „kindlustus“. Vastastikuse kindlustusseltsina asutatud kindlustusandja ärinimes peab lisaks sisalduma sõna „vastastikune“.

**4) Paragrahvi 16 täiendatakse lõikega 1<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:**

„(1<sup>1</sup>) Kohaliku vastastikuse kindlustusseltsina asutatud kindlustusandjale käesoleva paragrahvi lg 1 ei kohaldata.

**5) paragrahvi 56 täiendatakse lõikega 2<sup>2</sup> järgmises sõnastuses:**

„(2<sup>2</sup>) Üleriigilise vastastikuse kindlustusseltsi asutamiskapital peab olema vähemalt 2 miljonit eurot ja kohaliku vastastikuse kindlustusseltsi asutamiskapital peab olema vähemalt nelikümmend kaks tuhat eurot.

## LISA 2: Seletuskiri kindlustustegevuse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde

Kindlustustegevuse seaduse § 3 lg 2 kohaselt võib kindlustusandja asutada ainult aktsiaseltsi või Euroopa äriühingu vormis. Teised ärivormid ei ole Eesti õiguses lubatud. Seega saab kindlustusturul tegutseda üksnes kasumile orienteeritud kindlustusselts, *non-profit* kindlustustegevus ei ole võimalik. Selline olukord takistab Eesti kindlustusturu arengut ega võimalda rakendada Euroopas levinud perspektiivseid lahendusi kindlustusvaldkonna probleemsete situatsioonide lahendamise eesmärgil. Samuti omab negatiivset mõju sotsiaalmajanduse arengule, pärssides hinnakonkurentsi soodustavaid kodanikealgatusi. Nimetatud põhjustel tuleb kindlustustegevuse seaduse kõnealust paragrahvi täiendada nii, et muudatuste tulemusena on Eestis seadustatud vastastikuste kindlustusseltside loomine.

Samas seaduses vajab seejärel täpsustamist vastastikuse kindlustusseltsi liigitus üleriigiliseks ja kohalikuks vastastikuseks kindlustusseltsiks. Jagunemine omab tähtsust eeskätt tegevusega kaasnevate iseärasuste tõttu. Üleriigiline vastastikune kindlustusselts tegutseb üle Eesti, selle liikmete/kindlustusvõtjate arv on piiramatu, võib pakkuda kõiki kindlustusliike. Kõrgema tegevusriski tõttu kuuluvad kohaldamisele kindlustusaktsiaseltsiga samaväärsed nõuded omavahenditele, organisatoorsele korraldusele, juhtimisele ning tegevuse allumine riiklikule finantsjärelevalvele. Tegevusloa taotlemisel rakenduvad kindlustusaktsiaseltsiga samaväärsed nõuded va aktsiate osas. Kohalik vastastikune kindlustusselts tegutseb kohaliku omavalitsuse piires, liikmete arv on piiratud, kindlustusteenust võib pakkuda üksnes oma liikmetele ja valitud kindlustusliikide osas. Madalama tegevusriski tõttu kuuluvad kohaldamisele minimaalsed vajalikud nõuded omavahenditele, organisatoorsele korraldusele ja juhtimisele. Ei pea taotlema tegevusluba ega olema kontrollitud riikliku finantsjärelevalve poolt.

Kuivõrd üleriigilisele vastastikusele kindlustusseltsile rakenduvad kindlustusaktsiaseltsiga samaväärsed nõuded, siis kohaldatakse tema suhtes tulundusühistu seadust üksnes osas, mille kohta kindlustustegevuse seadus ei sätesta teisiti. Kohaliku vastastikuse kindlustusseltsi suhtes kohaldub kindlustustegevuse seadus üksnes osas, mille kohta ei sätesta teisiti vastav eriseadus (kui selline on loodud) või tulundusühistu seadus.

Vastastikuse kindlustusseltsi suhtes rakenduvad sarnaselt kindlustusaktsiaseltsi loomisega kapitalinõuded. Lähtudes vastastikuse kindlustusseltsi kahe liigi tegevusriski ulatusest, on vajalik mõlemale liigile kehtestada omakapitali nõue. Üleriigiline vastastikune kindlustusselts tegutseb

kõrgema riskisusega, mistõttu peab tema finantsvõimekuse tagamiseks olema rahas sissemakstud asutamiskapital summas 2 miljonit eurot. Nimetatud summa vastab hetkel kehtivale kapitalinõudele kindlustusaktsiaseltside osas. Kuivõrd nende tegevuse ulatust arvestades pakutavaid kindlustusliike ning potentsiaalset kindlustusvõtjate arvu, võib pidada võrdväärseks, on põhjendatud ka sama nõue kapitali suurusele. Kohalikud vastastikused kindlustusseltsid seevastu tagavad finantsvõimekuse piisaval määral neljakümne kahe tuhande euro suuruse kapitali korral. Nii on näiteks toiminud Soome, kes on hinnanud kõnealuse suurusjärgu kapitalivõimekuse säilimiseks piisavaks.

Vastastikused kindlustusseltsid ja kindlustusaktsiaseltsid tegutsevad kindlustusturul erinevate põhimõtete ning kapitalinõuete alusel, mistõttu on tarbijate informatiivsuse seisukohast oluline kehtestada nõuded ärinimele. Seetõttu peab vastastikune kindlustusselts lisaks sõnale „kindlustus“ oma ärinimes kasutama sõna „vastastikune“.